UNIVERSITÉ DE RENNES — FACULTÉ DE DROIT

LES RAPPORTS DE LA FAMILLE ET DE L'ÉCOLE

LA NEUTRALITÉ SCOLAIRE

ET LA

RESPONSABILITÉ CIVILE DES INSTITUTEURS PUBLICS

A RAISON DE LEUR ENSEIGNEMENT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS
Sera présenté et soutenu le Lundi 8 Juillet 1912, à 4 heures

PAR

Jules HERVÉ

AVOCAT

Président : M. ARTUR.

Suffragants : MM. BODIN, *professeur.*
ROUSSEAU, *chargé de cours.*

PARIS
LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR
14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13
—
1912

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549201_0007

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE RENNES — FACULTÉ DE DROIT

LES RAPPORTS DE LA FAMILLE ET DE L'ÉCOLE

LA

NEUTRALITÉ SCOLAIRE

ET LA

RESPONSABILITÉ CIVILE DES INSTITUTEURS PUBLICS

A RAISON DE LEUR ENSEIGNEMENT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera présenté et soutenu le Lundi 8 Juillet 1912, à 4 heures

ACAD. LUGD.BAT. BIBL.

PAR

Jules HERVÉ

AVOCAT

Président : M. ARTUR.

Suffragants : MM. BODIN, *professeur.*
ROUSSEAU, *chargé de cours.*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1912

A MON PÈRE

A MA MÈRE

TABLE DES MATIÈRES

Pages.

AVANT-PROPOS 1

PREMIÈRE PARTIE

La responsabilité des Instituteurs envisagée au point de vue du Droit public.

SECTION I. — **Etude théorique et historique de la responsabilité civile des fonctionnaires publics depuis la Révolution jusqu'à nos jours.**

CHAPITRE PREMIER. — *La garantie administrative* 10
Controverse sur la valeur théorique de ce concept.

CHAPITRE II. — *La législation de la période révolutionnaire* 15
Système de l'autorisation préalable.
Discussion doctrinale sur les rapports entre la garantie administrative et la séparation des pouvoirs.

CHAPITRE III. — *L'article 75 de la Constitution de l'an VIII* 29
Son champ d'application quant aux actes et quant aux fonctionnaires protégés.
Simple moyen de défense à son origine, le système de l'autorisation préalable devient un moyen de gouvernement et d'oppression.

Chapitre IV. — *Le décret-loi du 19 septembre 1879*..... 40
Sa portée : abolition du régime préventif de protection des fonctionnaires.
Son interprétation libérale par la jurisprudence jusqu'en 1873.

Chapitre V. — *La jurisprudence de 1873. — Son application actuelle* 45
Elle est illégale et erronée dans son principe.
Comparaison entre le système de l'autorisation préalable et le système du conflit.
La théorie prétorienne de la faute personnelle et de la faute de service.
Criterium distinctif des fautes.

Conclusions 68

Section II. — **Essai d'application des principes généraux du Droit public à la responsabilité des Instituteurs publics.**

Chapitre premier. — *La responsabilité des instituteurs publics à raison des accidents*..... 72
Comment l'instituteur est devenu fonctionnaire.
Par quelle anomalie il est resté sujet du droit civil.
La loi du 20 juillet 1899 réformant l'article 1384 C. c. a manqué son but.
Il faut, si l'on s'en tient au principe de la faute, faire rentrer les instituteurs dans le droit commun des fonctionnaires.

Chapitre II. — *La responsabilité des instituteurs publics à raison de leur enseignement* 89
L'affaire Morizot dans son curriculum judiciaire.
Intervention politique : discours de M. Dessoye et de M. Briand à la Chambre.
La discussion devant le Tribunal des Conflits.
Condamnation de Morizot.
Application irréprochable des principes du droit public à l'instituteur Morizot.

DEUXIÈME PARTIE

Le problème de la neutralité scolaire.

Section I. — La conception de la neutralité scolaire et son évolution.

Chapitre premier. — *La neutralité scolaire d'après J. Ferry. L'école spiritualiste* 113

Laïcisation progressive des institutions et des lois.
Conception ferryste de la neutralité : neutralité confessionnelle.
Pas de neutralité philosophique.
Pas de neutralité politique.

Chapitre II. — *L'évolution de la neutralité. — L'école sans Dieu* 130

L'étape de la neutralité religieuse à la neutralité métaphysique.

Section II. — Critiques de la neutralité scolaire.

Chapitre premier. — *Critiques catholiques. — Les droits scolaires de l'Eglise* 134

La neutralité est erronée dans son principe (les vérités religieuses intangibles et nécessaires).
La neutralité est funeste dans ses conséquences (la morale et la religion).
La neutralité est tolérable seulement dans la mesure où l'école ne constitue pas un péril prochain de perversion.

Chapitre II. — *Critiques laïques. — Les droits de la science et de l'Etat* 144

La neutralité était un mensonge opportuniste
La neutralité est un non sens (l'école doit être militante, pour la vérité rationnelle).

SECTION III. — **Les rapports de la Famille et de l'École.**

CHAPITRE PREMIER. — *La liberté d'enseignement et le monopole*..... 149

Exposé de la théorie de la liberté.

Exposé de la théorie du monopole.

CHAPITRE II. — *Discussion des théories de la liberté et du monopole*..... 157

Problème mal posé : droit naturel d'enseigner et droit de propriété sur l'enfant.

Légitimité de la double intervention de la famille et de l'Etat dans le triple intérêt de l'enfant, de la famille, de la Société.

Critique de la liberté.

Critique du monopole.

CHAPITRE III. — *La liberté dans l'enseignement*..... 178

Evolution vers le monopole de fait et le monopole de droit.

Séparation de la politique et de l'école.

Mouvement corporatif du personnel enseignant.

Les droits de la famille dans notre législation scolaire.

Les associations de pères de famille.

La collaboration des parents et des maîtres.

SECTION IV. — **Neutralité et Laïcité.**

CHAPITRE PREMIER. — *La neutralité est la condition nécessaire de la laïcité*..... 222

Conséquence de l'obligation scolaire et du monopole.

L'intransigeance doctrinale des Eglises et la laïcité intégrale.

Education morale et éducation civique.

CHAPITRE II. — *La neutralité scolaire et la défense de l'école laïque*..... 238

Violations de la neutralité et campagne contre l'école laïque.

Les moyens actuels de défense laïque :

1) Exclusion des élèves insoumis.
2) Répression de la provocation à résister aux lois (art. 35, loi du 9 déc. 1905).
3) Procès des Instituteurs contre les Evêques.
Les projets de défense laïque.
Critique.
Lois fragmentaires ou législation organique ?

CHAPITRE III. — *La victoire de l'idée laïque*..... 266
Ni cléricalisme théocratique, ni laïcisme agressif.
Le positivisme scolaire ne comporte aucune négation d'ordre spirituel.

CONCLUSION. — La philosophie de l'école laïque et la vertu éducative de la neutralité scolaire.

TROISIÈME PARTIE

De l'opportunité d'une législation nouvelle sur la Responsabilité des Instituteurs à raison de leur enseignement.

SECTION I. — **Exposé juridique de la législation proposée.**

CHAPITRE PREMIER. — *Texte des projets*..... 277
Le projet Joly.
Le projet Doumergue.
Le projet Dessoye.

CHAPITRE II. — *La réglementation du droit de plainte*..... 282
Le recours hiérarchique en matière scolaire.

CHAPITRE III. — *Argumentation en faveur de la substitution de la responsabilité de l'Etat à la responsabilité des instituteurs*..... 285
Le moindre trouble.
La théorie de l'Etat commettant.
Difficulté de la distinction des fautes en matière d'enseignement.
Compétence exclusive de l'autorité universitaire dans le domaine pédagogique.

La réforme est favorable :
— Aux parents (solvabilité de l'Etat).
— A l'Etat (l'anarchie scolaire et la désorganisation del'enseignement évitées).
— Aux instituteurs (à l'abri des poursuites téméraires).

SECTION II. — **Critique de la législation proposée.**

CHAPITRE PREMIER. — *Son hérésie juridique et son inutilité pratique*..... 289
Régime juridique exorbitant du droit commun des fonctionnaires.
L'argument de la solvabilité veut trop prouver.
L'argument du commettant ne s'applique pas à la réforme projetée.
La difficulté de discrimination des fautes :
1) N'est pas spéciale aux instituteurs.
2) N'est pas insurmontable.
Ligne de démarcation entre la faute personnelle et la faute de service en ce qui concerne les violations de la neutralité scolaire.
La jurisprudence fait-elle une saine application aux instituteurs des principes du droit public ?
La législation nouvelle déplacerait, mais ne supprimerait pas la difficulté de la distinction des fautes.
CHAPITRE II. — *Le danger de ce régime d'exception*..... 303
Ce régime n'est favorable ni aux parents, ni aux maitres.
Au regard des parents :
— Il a pour but de les intimider et d'entraver leurs poursuites.
— Il ne supprime pas la complication du conflit.
— Il donne à l'instituteur l'apparence d'un fonctionnaire intangible.
Au regard des maîtres :
— Il ne les exonère point de la responsabilité personnelle.
— Mais il la subordonne au bon plaisir du préfet.
— Les graves inconvénients du recours en garantie principale.

CONCLUSIONS 314

Maintien nécessaire de la neutralité scolaire qui est le pivot de l'école laïque.

Les instituteurs doivent rester soumis, en ce qui concerne la responsabilité du fait d'enseignement, aux principes généraux du droit public.

La législation nouvelle qui a été proposée est en opposition absolue avec l'évolution démocratique au triple point de vue : scolaire, juridique et politique.

AVANT-PROPOS

La question de la responsabilité civile des instituteurs a déjà fait l'objet de maintes études juridiques. Mais elle n'a été envisagée jusqu'ici qu'au seul point de vue du droit civil.

Jusqu'à ces dernières années en effet on ne concevait pas d'autre responsabilité civile pour les instituteurs que celle qu'ils encourent à raison des accidents survenus dans les écoles. Il a fallu rien moins que le retentissement d'un récent scandale pour révéler au monde politique et aux instituteurs eux-mêmes, la possibilité d'une responsabilité résultant de l'enseignement, et notamment des violations de la neutralité scolaire.

Tels sont en effet les deux problèmes qu'a posés l'affaire Morizot : celui de la neutralité scolaire d'une part ; celui de la responsabilité du fait d'enseignement d'autre part. C'est l'étude de ces deux problèmes étroitement liés l'un à l'autre que nous allons entreprendre.

A la vérité la question de la neutralité scolaire n'est pas née d'hier. Mais le débat qui avait commencé il y a une trentaine d'années, lors du vote des lois scolaires, n'a fait depuis que se compliquer et s'amplifier.

Sans doute les catholiques demeurent les principaux adversaires de la neutralité scolaire : mais tandis qu'en 1882 ils se bornaient à demander le maintien de l'enseignement religieux à l'école publique, c'est une revendication nouvelle et plus positive qu'ils formulent à l'heure actuelle en demandant qu'on accorde à l'école libre les mêmes droits et les mêmes subsides qu'à l'école publique. C'est au nom de l'égalité scolaire et de la liberté d'enseignement, — avec la R. P. scolaire pour drapeau, — qu'ils marchent maintenant à l'assaut de l'école neutre.

Et puis voici que la neutralité scolaire rencontre de nouveaux détracteurs. Certains penseurs — laïques repentants, — s'avisent aujourd'hui que l'école publique a eu tort de se priver du secours des religions. Certains autres, — laïques exacerbés, — se font les champions d'une laïcité scolaire militante et combative. Les uns et les autres, quoique pour des motifs contraires, renient la neutralité scolaire et la dénoncent comme une notion surannée qui a fait son temps.

La question est donc aujourd'hui posée de savoir s'il faut revenir sur notre législation scolaire et si l'école laïque a fait faillite, — ou si au contraire elle doit demeurer notre « pilier d'airain », la pierre angulaire de la République. » Et c'est le problème même de la neutralité scolaire.

Quant à la responsabilité des instituteurs du fait de leur enseignement, ce fut plus qu'une surprise : ce fut un scandale quand on la découvrit ! et cela s'explique, nous tenterons de le démontrer, par ce fait fort curieux qu'avant 1908 on n'a jamais voulu traiter l'instituteur, en

ce qui concerne sa responsabilité civile, que comme un simple particulier sujet du droit civil. La jurisprudence a toujours ignoré qu'à une certaine époque l'instituteur était devenu un véritable fonctionnaire : elle n'a jamais soupçonné qu'on pût lui appliquer comme à tous les autres fonctionnaires les principes du droit public.

Lors donc que survint l'affaire Morizot, le gouvernement crut devoir intervenir pour mettre les instituteurs à l'abri des poursuites nouvelles dont il les crut menacés, poursuites qu'il jugeait de nature à désorganiser l'enseignement public. Nous aurons par suite à étudier les projets de loi qui furent proposés à cet effet.

C'est donc la nouveauté de ce sujet qui en fait l'intérêt, — mais elle en fait aussi la difficulté.

A vrai dire nous n'en abordons pas l'étude sans quelque appréhension.

L'instituteur en effet est l'homme du jour.

Les uns célèbrent en des accents éperdument lyriques son rôle et sa mission comme une manière d'apostolat laïque, jusqu'à voir en quelque sorte en lui le pontife de la Raison, le Messie des temps nouveaux...

Les autres le maudissent en des diatribes vengeresses : ils le dénoncent comme le contempteur des dogmes, comme l'agent électoral et quasi officiel d'un parti politique; ils le stigmatisent des noms méprisants de « primaire » et « d'Aliboron »...

Et si l'instituteur est ainsi couvert par les premiers, d'éloges immodérés, et abreuvé par les seconds d'injures imméritées, c'est parce que, autour de l'école, se livre la bataille des partis politiques. C'est aujourd'hui sur le terrain scolaire que se manifeste en des chocs répétés l'antago-

nisme séculaire entre le pouvoir civil et le pouvoir religieux.

On connaît le mot de M. Clémenceau : « La guerre n'est plus aux chemins creux, mais à l'école. » Et c'est la guerre sans trève et sans répit. C'est la lutte, a-t-on dit, entre les fils des Croisés et les fils de Voltaire ? — Hélas c'est plus souvent la lutte moins chevaleresque entre M. Homais et le P. Loriquet !

Dès lors n'est ce point témérité de notre part que de prétendre traiter de sang-froid et sans parti pris ce problème scolaire qui suscite les plus âpres discussions et les plus violentes polémiques, et autour duquel sont déchaînées les haines sectaires et les passions aveugles ?...

Le lecteur en jugera : il dira si nous avons eu le courage de l'impartialité. — C'est le but en tout cas que nous nous proposons.

Nous entendons n'avoir d'autre parti pris que celui de l'intelligence exacte des thèses opposées : c'est cette préoccupation qui nous imposera le souci d'une documentation précise.

C'est aussi ce désir d'impartialité qui nous dictera le plan même de cette étude. Dans une première partie nous essaierons de retracer tout le développement historique et théorique des principes qui, depuis la Révolution jusqu'à nos jours, ont régi la responsabilité des fonctionnaires. Nous estimons en effet qu'il ne suffirait pas d'exposer la jurisprudence actuelle en cette matière pour en comprendre le sens et la portée : certains projets de loi récents n'auraient sans doute jamais vu le jour si leurs auteurs avaient connu la genèse même de notre droit public moderne.

Ce n'est donc qu'après avoir déterminé le régime juri-

dique de la responsabilité des fonctionnaires en général que nous tenterons d'en faire l'application aux instituteurs publics.

Dans une deuxième partie nous étudierons la neutralité scolaire en tant qu'elle est une source possible de responsabilité pour l'instituteur; nous nous demanderons si la neutralité scolaire est possible, si elle est désirable, si elle est nécessaire. Et pour ce faire il nous faudra rechercher quels sont, en matière scolaire, les droits des parents et des maîtres, les droits de l'Eglise et de l'Etat ; il nous faudra examiner la question de la neutralité dans ses rapports avec le problème du monopole et de la liberté d'enseignement.

Dans une troisième partie enfin nous discuterons la question pratique de savoir s'il est utile, s'il est opportun, de modifier par une législation nouvelle la responsabilité des instituteurs à raison de leur enseignement, et d'y substituer la responsabilité de l'Etat.

C'est à la lumière des conclusions des deux précédentes parties, — c'est-à-dire en la confrontant d'une part avec l'évolution de notre droit public moderne et d'autre part avec l'orientation présente de notre régime scolaire — que nous jugerons de la valeur et de la légitimité de la législation proposée.

Ainsi se trouvent déterminés l'objet, la méthode et le plan de cette étude essentiellement juridique ; et l'on voit que notre but est de lui donner toute l'ampleur qu'elle comporte.

Nous entendons par là non point réagir, ce serait fatuité de notre part, mais protester tout au moins contre une méthode législative actuellement en faveur dans les milieux parlementaires, contre cette détestable méthode

qui consiste à morceler le problème scolaire, comme s'il ne formait pas un tout solidaire.

Quelle erreur de croire qu'il suffit de rétrécir les grandes questions pour en supprimer la complexité !

Quelle misère que cette entreprise d'épicerie parlementaire qui nous veut débiter au détail des morceaux informes de lois incohérentes !

PREMIÈRE PARTIE

LA RESPONSABILITÉ DES INSTITUTEURS ENVISAGÉE AU POINT DE VUE DU DROIT PUBLIC

SECTION I

Étude théorique et historique de la Responsabilité civile des Fonctionnaires publics depuis la Révolution jusqu'à nos jours.

CHAPITRE PREMIER

LA GARANTIE ADMINISTRATIVE

C'est un principe élémentaire de justice et de bon sens que dans une certaine mesure on peut considérer comme la base même de la morale et du droit que nul ne doit pouvoir se soustraire à la responsabilité de ses actes, et que quiconque commet un fait préjudiciable à autrui doit réparer le dommage qu'il a causé.

Cette obligation de réparer au moyen d'une indemnité pécuniaire le préjudice que l'on a, par sa faute, fait subir à autrui, constitue ce qu'on appelle la responsabilité civile. Les articles 1382 et 1383 de notre Code civil ont consacré cette règle essentielle que tout homme est garant de son fait, de sa négligence et de son imprudence, et doit en réparer les conséquences dommageables (1).

(1) Les articles 1382 et 1383 C. C. subordonnent cette responsabilité

C'est là un principe d'utilité sociale qui, dans une société civilisée, semble ne pouvoir souffrir ni restriction ni exception (1).

Cependant il est une catégorie de citoyens, celle des fonctionnaires publics qui, sous les divers régimes politiques qui se sont succédé en France, n'ont jamais été soumis qu'à une responsabilité restreinte et limitée. D'une façon générale les fonctionnaires ont toujours été soustraits au droit commun en ce qui concerne la responsabilité des faits commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions : de tous temps les gouvernements les ont fait bénéficier d'un régime de faveur, d'une protection spéciale.

Nous verrons cependant qu'au cours de l'histoire de notre droit public moderne, deux tentatives semblent avoir été faites, l'une en 1789, l'autre en 1870, pour abolir toutes les restrictions et toutes les entraves auxquelles

à deux conditions : 1° Il doit exister une *faute*, c'est-à-dire un acte illicite, ne constituant pas l'exercice d'un droit reconnu ou l'accomplissement d'un devoir imposé par la loi : peu importe au surplus qu'elle consiste en un acte positif ou en un acte négatif, *in committendo vel omittendo*, en l'accomplissement d'un fait prohibé par la loi ou en l'omission d'un fait ordonné par la loi. — Peu importe encore que cette faute ait été commise avec intention de nuire (délit) ou sans intention de nuire (quasi-délit). — Peu importe enfin le degré de gravité de cette faute : une imprudence, une simple négligence, la faute la plus légère (*levissima culpa*) résultant de l'inattention, de l'imprévoyance peuvent engendrer une responsabilité

2° Cet acte illicite doit avoir causé un dommage, matériel ou moral, qui ait été subi, par celui qui en fut la victime, dans ses biens ou son existence, son honneur ou sa considération.

(1) Bertrand de Greuille disait dans son rapport au tribunat (6 février 1803) : « Tout individu est garant de son fait ; c'est là une des premières maximes de la société... » Cf. Lockré, t. XIII, p. 32.

étaient soumises les poursuites contre les fonctionnaires, et pour faire rentrer ceux-ci dans le droit commun : mais ces deux tentatives inspirées par le même esprit de libéralisme démocratique, par réaction contre les abus des gouvernements autoritaires qui arrivaient à soustraire leurs fonctionnaires à toute espèce de responsabilité, aboutirent l'une et l'autre au même échec.

Avant d'examiner comment s'est traduite et développée législativement dans notre droit public cette idée d'une protection spéciale des fonctionnaires, — ce qu'on a appelé la garantie administrative — arrêtons-nous un instant sur la valeur théorique de ce concept.

Le principe même de la garantie des fonctionnaires est vivement critiqué par certains auteurs (1). Il fait échec, remarque notamment M. Jacquelin, à deux grands principes de notre droit : à celui qui veut que nul ne puisse se soustraire à la responsabilité de ses actes, et à celui qui proclame l'égalité de tous devant la loi. Et la violation de ces grands principes semble à cet auteur d'autant plus injustifiable qu'elle est consacrée au profit des fonctionnaires qui, étant chargés de faire exécuter les lois, devraient être les premiers à donner l'exemple de l'obéissance à ces mêmes lois (2).

Nous dirons, complétant la pensée de M. Jacquelin, que s'il devait exister une différence de traitement entre les particuliers et les fonctionnaires, il semblerait logique que ces derniers fussent plutôt soumis à une responsabilité plus sévère et plus lourde : « là où est l'autorité, là

(1) Cf. A. de Tocqueville. *L'ancien régime et la Révolution*, 4e édit., p. 104.

(2) Cf. Jacquelin. *Principes dominants du contentieux administratif*, chap. IV, pp. 116 et 117.

doit être la responsabilité », dit fort bien M. Boulen (1); et il n'est pas douteux que l'administration et les fonctionnaires eux-mêmes auraient un intérêt moral à se voir appliquer le droit commun, afin de ne pas apparaître comme des privilégiés parmi les autres citoyens.

Enfin, M. Jacquelin donne à sa critique de la garantie administrative une conclusion particulièrement impressionnante en dénonçant le danger social et politique qu'un tel privilège comporte : « En supprimant, dit-il, la responsabilité du fonctionnaire, la garantie administrative tue chez lui le respect de la légalité ; de là à la disparition de ce sentiment, base de toute société libre, dans l'esprit des populations, il n'y a qu'un pas, car l'exemple vient d'en haut (2). »

On a essayé de répondre à ces critiques en invoquant diverses considérations. Et tout d'abord, M. Berthélemy s'est élevé contre l'opinion erronée, suivant lui, d'après laquelle la garantie des fonctionnaires constituerait à leur profit un privilège injustifiable. Pour qu'il y ait privilège, il faudrait, dit-il, qu'en des situations semblables il y eût inégalité de traitement : or, le particulier n'ayant pas de fonction se trouve dans une situation toute différente de celle du fonctionnaire que la garantie protège précisément quand il agit dans « l'exercice de sa fonction ». Qu'on ne vienne donc pas parler de privilège ni d'inégalité (3) !

(1) Boulen. — *De la responsabilité envers les particuliers des fonctionnaires administratifs autres que les ministres*, thèse Rennes 1902, p. 124.

(2) Jacquelin, *op. cit.*, p 124.

(3) Cf. Berthélemy. *Traité élémentaire de droit administratif*, 5e éd , 1908, p. 68. Voir aussi un article du même auteur intitulé : « Les poursuites contre les fonctionnaires pour actes accomplis à

On dit encore, pour justifier la garantie administrative, qu'elle n'est qu'une conséquence, qu'un corollaire du principe de la séparation des pouvoirs, qui interdit aux tribunaux judiciaires de connaître des actes administratifs : c'est qu'on voit dans la garantie administrative un moyen pour l'administration de protéger ses actes et d'assurer son indépendance vis-à-vis du pouvoir judiciaire.

Enfin, on s'appuie sur des considérations d'ordre pratique, sur cette idée surtout qu'il est nécessaire de protéger tous les représentants des pouvoirs de l'Etat contre les poursuites systématiques et vexatoires des particuliers. « Il y a lieu de craindre, dit M. Hauriou, des poursuites téméraires, une certaine persécution des fonctionnaires, en un mot un certain abus du droit de poursuite qui risquerait de désorganiser l'Administration (1). »

Nous ne pouvons pour notre part admettre en bloc et dans leur intégrité ni l'une ni l'autre des deux thèses contraires que nous venons d'exposer, mais nous estimons qu'elles contiennent l'une et l'autre une part de vérité.

Certes nous concevons avec M. Jacquelin, dont nous ne pouvons méconnaître la forte argumentation, que la garantie administrative comporte les plus graves dangers : et nous verrons bientôt que, par l'abus scandaleux de son application, cette institution a pu parfois constituer entre les mains de certains gouvernements autoritaires et tyranniques le plus formidable instrument d'oppression.

Mais nous estimons qu'il est légitime, qu'il est nécessaire de mettre les fonctionnaires à l'abri de certaines pour-

l'occasion de leurs fonctions », dans la *Revue générale d'administration*, 1898, t. I, p. 9.

(1) Hauriou. *Précis de droit administratif*, 6e édit, 1907, p. 377

suites qui ne seraient inspirées que par le désir de les intimider, de les troubler systématiquement, et de leur rendre impossible l'accomplissement de leur mission : nous pensons qu'ils ont besoin d'une protection spéciale, qu'ils ne doivent pas avoir à répondre des fautes les plus légères, des plus petites négligences, qui souvent peuvent leur être moins imputables à eux-mêmes qu'à l'organisation générale du service administratif, qu'à l'Etat dont ils ne sont que les employés. Et nous justifions cette proposition par la nécessité qui nous semble inéluctable si l'on veut que l'Administration remplisse intelligemment sa tâche, d'assurer aux fonctionnaires une certaine liberté d'action et d'encourager en eux, dans la limite de leurs fonctions, l'esprit des saines initiatives.

En un mot, nous admettons l'institution d'une protection spéciale des fonctionnaires, à condition qu'elle ne sacrifie pas l'intérêt des administrés à celui des administrateurs, mais qu'elle les concilie l'un et l'autre dans un juste équilibre.

Nous dirons en manière de conclusion qu'aucune restriction à la responsabilité des fonctionnaires ne peut théoriquement et rationnellement se justifier que dans la mesure où elle apparaît comme nécessaire et indispensable pour assurer le fonctionnement normal et régulier des services administratifs.

Telle est la limite même, tel est le critérium que nous proposons de la protection dont peuvent légitimement bénéficier les fonctionnaires : au delà de cette limite il n'y a plus que privilège et arbitraire.

CHAPITRE II

LA LEGISLATION DE LA PÉRIODE RÉVOLUTIONNAIRE

L'idée d'une protection spéciale des fonctionnaires remonte à l'ancien régime : nous voyons alors en effet le gouvernement royal couvrir ses agents de son autorité souveraine et abriter leurs excès de pouvoirs par le système des évocations, contre les décisions de la justice régulière.

En droit la responsabilité des fonctionnaires n'était soumise à aucune restriction, mais en fait il arrivait journellement qu'une affaire déjà pendante devant une juridiction ordinaire fût évoquée par le roi en son Conseil. L'évocation ainsi faite, le litige était tranché, à moins que la poursuite ne soit aussitôt arrêtée par le pouvoir administrateur, soit en la personne du roi assisté de son conseil soit par l'intermédiaire de ses délégués habituels, les intendants, ou de commissaires spécialement nommés à cet effet (1).

Ainsi, dit de Tocqueville, « le roi créait pour son usage « particulier, à côté des tribunaux ordinaires, une espèce « de tribunal plus dépendant qui présentait à ses sujets

(1) La pratique des évocations ne fut qu'un des épisodes de la lutte entre les Parlements et la royauté.

« quelque apparence de la justice sans lui en faire crain-
« dre la réalité (1). »

Nous voyons donc, dès l'ancien Régime, les administrateurs bénéficier d'un traitement de faveur, d'une protection spéciale dérogatoire au droit commun : nous voyons à sa naissance l'état d'esprit qui dans la suite s'affirmera par l'expression légale de la garantie administrative.

Les premiers principes que proclame la Révolution de 1789 sont ceux de la souveraineté nationale et de l'égalité de tous les citoyens devant la loi.

Et par une conséquence logique de ces principes nouveaux il parut rationnel et nécessaire aux hommes de 89, de poser aussi le principe de la responsabilité des fonctionnaires.

Partant de cette idée que les administrateurs ne doivent être que les mandataires de la nation souveraine, ils proclamèrent dans la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen (26 août 1789), le droit pour la société « de demander compte à tout agent public de son administration » (art. 15).

Ils virent dans cette responsabilité des fonctionnaires la garantie la plus efficace de la liberté de tous : et de fait cette idée était bien caractéristique du régime nouveau, car elle est d'essence républicaine et démocratique, et basée sur les principes de liberté et d'égalité.

Mais ce n'était là qu'un principe posé ; comment allait-on l'appliquer?

(1) Il faut noter que ces évocations étaient quotidiennes, et « il suffisait, dit de Tocqueville, de tenir à l'Administration par le plus petit fil pour n'avoir rien à craindre que d'elle ». (Cf. A. de Tocqueville, *op. cit.*, p. 82).

En fait on ne l'appliqua qu'en en restreignant considérablement la portée ; or, à peine en effet venait-on de formuler l'idée de la responsabilité des fonctionnaires qu'on se souvint du temps tout proche encore où les Parlements mandaient à leur barre les administrateurs pour leur adresser des injonctions et des remontrances. Et le souvenir de ces empiètements du pouvoir judiciaire sur le pouvoir administratif amena la Constituante à soumettre le droit de poursuivre les fonctionnaires à une condition essentielle et primordiale : celle de l'*autorisation préalable* de l'administration elle-même (1),

C'est l'apparition dans notre droit public de la garantie administrative ou plus exactement c'en est la résurrection, non plus sous la forme ancienne de l'évocation mais sous cette forme nouvelle de l'autorisation préalable. C'est la consécration du système préventif de protection des fonctionnaires qui devait régir la France jusqu'en 1870 (2).

(1) Ce fut l'une des grandes préoccupations de la Constituante que de prévenir les abus des anciens Parlements et c'est un véritable esprit de méfiance à l'égard des tribunaux qui anime les législateurs de l'époque révolutionnaire. « On parle alors du péril judiciaire, dit M. Depaule, comme on parlera plus tard du péril clérical. » (Etude historique sur la responsabilité des fonctionnaires publics en droit français depuis 1789. Thèse, Toulouse, 1902, p. 40.)

(2) M. de Tocqueville estime, avec raison pensons-nous, que la garantie administrative est une institution de l'ancien régime, qui, sous la Révolution, s'est seulement explicitée et a pris corps juridiquement en des textes législatifs : « Avant la Révolution, dit-il, le gouvernement ne pouvait couvrir ses agents qu'en recourant à des mesures illégales et arbitraires, tandis que depuis, il a pu légalement leur laisser violer les lois ». (*L'Ancien Régime et la Révolution*, livre II, chap. IV, pp. 99 et suiv.) — En sens contraire : Cf. Berthélemy. *Revue générale d'administration*, 1898, t. I, p. 6.

Le premier texte législatif où apparaît le principe de la garantie administrative dans notre droit public moderne est la loi municipale du 14 décembre 1789 : elle dispose en son article 61 que « tout citoyen actif pourra signer et présenter contre les officiers municipaux la dénonciation des délits d'administration dont il prétendra qu'ils se seraient rendus coupables ; mais avant de porter cette dénonciation devant les tribunaux, il sera tenu de la soumettre à l'administration ou au Directoire du Département qui, après avoir pris l'avis de l'administration du district ou de son Directoire, renverra la dénonciation s'il y a lieu devant les juges qui doivent la connaître. »

Cette règle fut ensuite érigée en principe général par la loi des 7-14 octobre 1790, dont l'article 2 était ainsi conçu : « Aucun administrateur ne peut être traduit devant les tribunaux pour raison de ses fonctions publiques, à moins qu'il n'y ait été renvoyé par l'autorité supérieure conformément aux lois. »

Le système de l'autorisation préalable était confirmé encore par la constitution du 5 fructidor an III ; elle disposait en effet : « Le Directoire peut suspendre ou destituer immédiatement, lorsqu'il le croit nécessaire, les administrateurs soit des départements, soit des cantons, et les envoyer devant les tribunaux de départements, s'il y a lieu. » (art. 196).

Enfin la Constitution du 22 frimaire, an VIII, consacra formellement les idées de la Révolution, quant à la garantie administrative, et détermina d'une façon définitive non seulement quant à son esprit, mais quant à sa modalité de fait, l'institution pratique de l'autorisation préalable. L'article 75 était ainsi conçu : « Les agents du

Gouvernement autres que les ministres ne peuvent être poursuivis pour des faits relatifs à leurs fonctions qu'en vertu d'une décision du Conseil d'Etat : en ce cas la poursuite a lieu devant les tribunaux ordinaires. »

Tel est le texte fondamental qui, pendant 70 années, va régir la responsabilité des fonctionnaires.

Nous pouvons dès maintenant dégager les principes essentiels de la législation de la période intermédiaire relative à notre matière.

Il résulte des textes que nous avons rapportés, que les tribunaux judiciaires sont compétents pour connaître de la responsabilité des fonctionnaires, mais avec cette restriction qu'une autorisation préalable doit avoir été accordée à cet effet par l'Administration.

Cette conclusion, qui nous semble résulter de la façon la plus nette et la plus formelle de l'esprit et des termes mêmes de l'article 75 de la Constitution de l'an VIII, n'est cependant point acceptée par la majorité des auteurs : et ici s'institue une controverse doctrinale de la plus haute importance sur le point de savoir quel est le lien, quels sont les rapports entre la garantie administrative et le principe de la séparation des pouvoirs. Il ne nous est pas possible de passer cette controverse sous silence, car les opinions contradictoires des auteurs sur ce point les ont amenés à des conceptions et à des interprétations radicalement différentes les unes des autres, non seulement de la législation de l'an VIII, mais de celle même qui a abrogé l'article 75 en 1870.

* * *

La majorité des auteurs, au premier rang desquels il faut citer M. Laferrière, parce qu'il est l'un des maîtres

les plus éminents de la science administrative et aussi parce qu'il est le véritable promoteur de la doctrine que nous allons exposer, estiment que la garantie administrative n'est qu'une conséquence pure et simple, qu'un corollaire du principe de la séparation des pouvoirs.

La Révolution française a proclamé, dit-on, le grand principe de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire : elle a entendu par là interdire aux tribunaux judiciaires d'empiéter sur l'administration, de connaître des actes administratifs et de citer devant eux les administrateurs, comme l'avait fait maintes fois le Parlement sous l'Ancien Régime.

La loi des 16-24 août 1790, consacre le principe général déjà posé dans la Déclaration des Droits de l'homme, de la séparation des pouvoirs (1). Elle s'exprime ainsi : « Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeurent toujours séparées des fonctions administratives... Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions. » (titre II, art. 13).

La loi des 6-7 septembre 1790 contient des prescriptions analogues. Et les législateurs de la période révolutionnaire ne se lassent pas de répéter les mêmes formules en des textes nouveaux : la Constitution du 3 septembre 1791, déclare que les tribunaux « ne peuvent ni entreprendre sur les fonctions administratives ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions. »

(1) « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a pas de constitution... » (art. 16).

Le décret du 16 fructidor, an III, s'exprime avec la même netteté : « Défenses itératives sont faites aux tribunaux de connaître des actes d'administration de quelque espèce qu'ils soient... »

Ainsi nous voyons maints textes de la période révolutionnaire affirmer le principe aussi juridique que rationnel de la séparation des autorités administrative et judiciaire ; et le législateur se donne à tâche d'en assurer le respect par les sanctions les plus énergiques.

Ceci étant, il n'est pas possible, déclare M. Laferrière (1); que les lois révolutionnaires, que l'article 75 lui-même, aient pu permettre aux tribunaux de se faire juges d'actes administratifs à l'occasion des poursuites en responsabilité contre les fonctionnaires . la connaissance de ces actes administratifs leur est en effet, nous venons de le voir, formellement interdite par le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs.

En d'autres termes, les tribunaux, dit-on, étaient incompétents, d'une façon radicale et absolue, *même en matière de responsabilité*, pour juger des actes administratifs.

Mais alors quels étaient donc les faits visés par l'article 75 qui pouvaient donner lieu au renvoi par le Conseil d'Etat, devant les tribunaux ordinaires, des fonctionnaires poursuivis ?

C'étaient, répond M. Laferrière, des faits personnels, des infractions individuelles, des délits ou quasi délits que la fonction ne comportait pas, mais qui se produisaient à l'occasion de la fonction et qui avaient non en

(1) Cf. Laferrière. *Traité de la juridiction administrative*, t. I, p. 638.

droit, mais en fait une corrélation avec elle ». Et il part de là pour conclure que les lois révolutionnaires et l'article 75 avaient institué un double système de protection en faveur de l'administration : « d'un côté la protection donnée aux actes administratifs par le principe de la séparation des pouvoirs et garantie par le conflit ; de l'autre la protection donnée au fonctionnaire poursuivi en sa dite qualité à raison de fautes professionnelles, et assurée par l'autorisation préalable ».

En un mot, d'après cette opinion, les poursuites contre les fonctionnaires se heurtaient à deux sortes d'obstacles : d'une part à l'incompétence des tribunaux judiciaires résultant des lois générales de la Révolution, lorsqu'il s'agissait d'actes administratifs ; d'autre part à la nécessité d'une autorisation préalable résultant de la législation de l'an VIII, lorsqu'il s'agissait de faits personnels ne mettant en cause aucun acte administratif (1).

Telle est la théorie de M. Laferrière et de la majorité de la doctrine : il nous reste à voir si elle est fondée et si elle est conforme à l'esprit de la législation positive de l'époque intermédiaire.

Tout d'abord une première observation s'impose qui naît dans l'esprit du lecteur le moins averti : c'est que cette théorie, si séduisante qu'elle puisse paraître en son ensemble, ne s'attache pas avec assez de fidélité aux textes mêmes dont elle prétend exprimer la pensée : où

(1) M. Depaule soutient la même thèse que M. Laferrière et affirme aussi que la législation intermédiaire instituait deux garanties, l'une qu'on peut appeler — pour employer des termes juridiques encore inusités à cette époque, mais dont on se servira souvent après 1870 — la *garantie réelle* ; l'autre la *garantie personnelle*. (Cf. Depaule, *op. cit.*, p. 11.)

donc en effet, et dans quelles lois parmi toutes celles que nous avons citées, M. Laferrière a-t-il vu que le système de l'autorisation préalable ne pouvait s'appliquer que lorsque la poursuite en responsabilité s'appuyait sur une faute personnelle du fonctionnaire? Aucun texte, nous l'avons constaté, n'a jamais rien dit de semblable ; aucune loi n'a jamais fait en matière de responsabilité la distinction qu'on nous propose entre les poursuites relatives à un acte administratif et celles relatives à un fait personnel du fonctionnaire.

A la vérité, les tribunaux judiciaires, sous le régime de la législation intermédiaire et de l'an VIII, ont toujours été compétents, sous la condition de l'autorisation préalable, pour connaître de *toutes les actions en responsabilité*, alors même qu'elles mettaient en cause des actes administratifs : cela est si vrai que l'ordonnance du 1er juin 1828 (art. 3) qui ne fit d'ailleurs que consacrer un état de choses préexistant, vint interdire formellement d'élever le conflit en cette matière. Les poursuites en responsabilité contre les fonctionnaires ne pouvaient donner lieu à conflit parce qu'elles étaient de la compétence exclusive des tribunaux ordinaires.

Ainsi donc le double système de protection imaginé par M. Laferrière en faveur de l'administration n'a jamais existé en matière de responsabilité, puisque contrairement à l'affirmation de cet auteur, il était expressément interdit d'employer le conflit en ladite matière.

Mais alors, objecte-t-on, si l'on rend les tribunaux judiciaires juges d'actes administratifs, ne viole-t-on pas le principe de la séparation des pouvoirs? Avant de répondre à cette objection il convient de noter que la question est mal posée et laisse place à une équivoque : en

effet, quand on intente une action en responsabilité contre un fonctionnaire on se propose pour but non pas de faire annuler l'acte illégal de ce fonctionnaire, mais d'obtenir réparation du préjudice qu'il vous a causé. Il y a là deux questions bien distinctes : l'une se réfère au principe de la séparation des pouvoirs, l'autre à la responsabilité des fonctionnaires (1).

La portée de l'objection posée se trouve dès lors restreinte et il est bien évident qu'en tout cas lorsqu'on intente une action en responsabilité contre un fonctionnaire, il ne saurait être question de poursuivre l'annulation de l'acte administratif illégal.

Mais il n'en reste pas moins vrai, dit M. Artur, que donner compétence aux tribunaux judiciaires pour juger la question de responsabilité, c'est leur donner compétence pour connaître des actes administratifs à ce point de vue (2) : ils ne peuvent en effet statuer sur la responsabilité d'un administrateur sans se prononcer expressément ou tacitement sur la question de légalité de l'acte qui a motivé la poursuite.

Et nous concédons avec M. Artur que c'est là « une exception formelle au principe qui interdit aux tribunaux judiciaires de connaître des actes administratifs ».

Cette compétence des tribunaux judiciaires en matière de responsabilité des administrateurs constitue une véritable dérogation au principe de la séparation de pouvoirs; c'est l'évidence même.

Et précisément le système de l'autorisation préalable a eu pour but de garantir l'indépendance de l'administra-

(1) Cf. en ce sens, Jacquelin, *op. cit.*, p. 113.

(2) Artur. *Revue du droit public*, 1902. Séparation des pouvoirs et séparation des fonctions, pp. 446 et s.

tion, de donner à celle-ci une arme de défense qui lui permette de protéger ses actes et de couvrir ses agents ; il a été institué pour faire « contre-poids au droit que par dérogation au principe de la séparation des pouvoirs les tribunaux ont toujours eu de connaître des actes administratifs en matière de responsabilité » (1).

Ainsi donc la compétencé des tribunaux judiciaires, tout en constituant une exception à la séparation des pouvoirs ne pouvait entraîner aucune conséquence fâcheuse pour l'administration : celle-ci était protégée de la façon la plus efficace par la nécessité de l'autorisation préalable (2).

Pourquoi eût-elle eu recours au conflit, d'ailleurs interdit en cette matière, alors qu'elle disposait d'un droit de veto absolu et qu'elle pouvait, à son gré, autoriser les poursuites ou y opposer une fin de non-recevoir, en accordant ou en refusant, selon son bon plaisir, l'autorisation préalable ?

Nous sommes d'accord avec M. Laferrière pour distinguer deux séries de lois dans la législation de la période intermédiaire ; d'un côté, les lois générales se rapportant

(1) Artur, *loc. cit.*

(2) « Cette compétence, dit M. Artur, ne pouvant s'exercer sans l'autorisation de l'administration ne constituait ni menace ni danger pour l'indépendance de l'administration. Grâce à cette condition (de l'autorisation préalable), on n'avait à craindre ni les poursuites téméraires, ni l'esprit des tribunaux judiciaires, ni leur défaut de discernement ou de sagacité. L'administration devait examiner chaque cas avant les tribunaux ; le jugement de ceux-ci ne pouvait s'exercer qu'après son examen, à elle ; elle était aussi efficacement, aussi radicalement garantie par ce système que par l'interdiction aux tribunaux judiciaires de connaître des actes administratifs. » (*Revue de droit public*, 1902, p. 449.)

au principe de la séparation des pouvoirs (1) ; de l'autre, les lois relatives à l'autorisation préalable (2). Mais nous nous refusons à y voir un double système de protection de l'administration *auquel se seraient heurtées les poursuites contre les fonctionnaires*. Nous estimons qu'il n'y avait pas *en matière de responsabilité* deux garanties, l'une sanctionnée par le conflit, l'autre par l'autorisation préalable, — une garantie réelle et une garantie personnelle, — mais qu'il y avait un mode unique de protection « la garantie administrative », qui répondait à tous les besoins et qui consistait dans la nécessité d'une autorisation préalable à toutes poursuites contre les fonctionnaires

C'est qu'en effet si nous voulons bien admettre avec M. Laferrière qu'il y a une distinction à faire entre deux séries de lois différentes, nous donnons à cette distinction une toute autre portée que celle qu'il nous propose : nous pensons que loin de répondre au même objet, et de constituer deux modes de protection de l'administration, applicables aux poursuites contre les fonctionnaires, ces deux séries de lois bien distinctes correspondent à deux questions très différentes,— indépendantes l'une de l'autre et que nous avons déjà signalées : la première (lois relatives à la séparation des pouvoirs) se rapporte à la question de la validité et de l'annulation des actes administratifs ; la seconde (lois relatives à l'autorisation

(1) Loi des 16-24 août 1790, tit. II, art. 13 ; loi des 6-7 septembre 1790 ; Constitution des 3-14 septembre 1791, tit. III, chap. V, art. 3 ; loi du 16 fructidor an III.

(2) Loi du 14 déc. 1789, art. 61 ; loi des 7-14 octobre 1790, art. 2 ; Constitution du 5 fructidor an III, art. 196 ; Constitution du 22 frimaire an VIII, art. 75.

préalable) se rapporte exclusivement à la question de la responsabilité des administrateurs (1).

En résumé : nous estimons qu'il est inexact de considérer les lois qui ont institué la garantie administrative comme une conséquence pure et simple du principe de la séparation des pouvoirs. Nous avons en fait constaté l'existence de deux séries d'institutions indépendantes, correspondant à deux sortes de questions distinctes.

Nous avons pu même établir que la législation relative à l'autorisation préalable constituait une véritable exception à la séparation des pouvoirs en ce sens qu'elle attribuait compétence aux tribunaux ordinaires pour connaître des actes administratifs en un cas spécial : celui de la responsabilité qu'ils peuvent faire encourir à leurs auteurs.

En un mot et conformément à ces principes nous repoussons la théorie du double système de protection de

(1) Dans l'étude que M. Artur consacre à la question de savoir « quel est le lien entre la garantie administrative et la conception française de la séparation des pouvoirs », notre savant maître réfute victorieusement la théorie de M. Laferrière, et assigne aux deux séries d'institutions et de lois que nous avons indiquées, leur véritable portée : « Ces deux systèmes, dit-il excellemment, ne se compénètrent pas, ils sont simplement juxtaposés, ils se limitent l'un l'autre, ils ont toujours fonctionné séparément l'un de l'autre. Le premier de ces systèmes, celui qui interdit aux tribunaux judiciaires de connaître, sauf exception, est dit *système de la séparation des pouvoirs ;* l'autre n'a jamais porté d'autre désignation que *système de la garantie administrative* ou de *l'autorisation préalable.* Le deuxième ne dérive pas du premier. L'un et l'autre dérivent d'une source première commune : la préoccupation d'assurer l'indépendance de l'administration à l'égard des tribunaux judiciaires ». (*Revue du droit public*, 1902, p. 448).

l'administration, basée sur la distinction entièrement arbitraire entre la faute administrative garantie par le conflit et la faute personnelle garantie par l'autorisation préalable.

Nous considérons cette thèse — qui est celle de M. Laferrière — comme absolument contraire à toute la législation qu'elle prétend interpréter.

Et nous verrons bientôt que cette théorie qui n'a vu le jour qu'après la suppression même de l'autorisation préalable ne lui a été, en réalité, inspirée que par la préoccupation de justifier et d'étayer la jurisprudence de 1873 dont il fut le promoteur.

CHAPITRE III

L'ARTICLE 75 DE LA CONSTITUTION DE L'AN VIII

Nous avons vu que la Constitution de l'an VIII avait fixé définitivement les idées de la Révolution en ce qui concerne la garantie administrative dont elle avait consacré le principe, dans son article 75, sous la forme pratique de l'autorisation préalable.

Nous voudrions maintenant déterminer le champ d'application de l'article 75 quant aux personnes et quant aux actes qu'il protégeait : mais nous ne pourrons nous appesantir sur ce point, car une telle étude comporterait des développements qui ne rentreraient que difficilement dans le cadre de cet ouvrage. Nous nous bornerons donc à esquisser à grands traits l'interprétation qui fut donnée par la jurisprudence à la législation de l'an VIII : nous nous attacherons surtout à montrer comment dans la pratique le domaine d'application de l'article 75 fut sans cesse étendu et quel merveilleux parti les gouvernements surent tirer de cette institution de l'autorisation préalable.

Aux termes de l'article 75, seuls les « agents du gouvernement » autres que les ministres bénéficient du système de l'autorisation préalable. Que faut-il entendre par

cette expression d' « agents du gouvernement » que la législation de l'an VIII substituait à celle d' « administrateurs » contenue dans les lois de 1789 à 1791 ? C'est là une question qui donna lieu à maintes difficultés et qui souleva les plus ardentes controverses (1).

Qu'il nous suffise de constater que la Cour de cassation proposa elle-même successivement plusieurs définitions de l'agent du gouvernement ; trois arrêts principaux sont à signaler. Le premier en date est celui du 26 décembre 1807 aux termes duquel sont agents du gouvernement ceux des fonctionnaires publics « qui sont tellement sous la dépendance du gouvernement qu'ils ne peuvent jamais avoir de l'exercice de leurs fonctions habituelles et journalières d'autre opinion que la sienne ni tenir une conduite opposée à celle qu'il leur trace soit par lui-même soit par ses agents supérieurs. »

Cette définition embarrassée et obscure fut précisée par l'arrêt du 23 juin 1831 qui donna un critérium plus pratique et plus clair et affirma que les agents du gouvernement comprenaient ceux des fonctionnaires qui 1° ne peuvent agir dans leurs fonctions qu'en conformité des ordres tracés par le gouvernement ; 2° agissent *directe-*

(1) Un certain nombre de fonctionnaires furent rangés formellement par des lois spéciales dans la catégorie des agents du gouvernement : les agents de l'administration des domaines et des postes (arrêtés du 9 pluviôse an XI) les percepteurs (10 floréal an X), les agents forestiers (28 pluviôse an XI), les préposés des douanes (29 thermidor an XI), les préposés de la régie des contributions indirectes (décret 28 messidor an XIII), ceux des poudres et salpêtres (décret 28 février 1806). Mais jamais aucun texte ne donna une définition générale et légale de l'agent du gouvernement ; aucun non plus ne détermina la liste des fonctionnaires compris sous cette dénomination.

ment au nom du gouvernement ; 3° font partie de la puissance publique.

Enfin un arrêt du 3 mai 1838 vint donner une nouvelle définition plus large que les précédentes d'après laquelle il faut considérer comme agents du gouvernement : tous ceux qui sont dépositaires d'une partie de l'autorité du gouvernement, agissent en son nom sous sa direction médiate ou immédiate, et font partie de la puissance publique (1).

Tel est le critérium suivant lequel à partir de 1838 la jurisprudence accorda ou refusa aux fonctionnaires la protection de l'article 75 ; en fait, cette dernière définition était si large que la plupart des fonctionnaires bénéficiaient désormais de la garantie. Pratiquement, le seul fait qu'un fonctionnaire *pouvait réquisitionner ou dresser procès-verbal* le faisait rentrer dans la catégorie des agents du gouvernement comme dépositaire d'une partie de la puissance publique : et c'est ainsi, pour ne citer qu'un exemple, qu'un arrêt du 8 mai 1846 (2) reconnaît le caractère d'agent du gouvernement à un préposé de pont à bascule parce que, ayant le droit de requérir la force publique, ce fonctionnaire fait partie de la puissance publique !

Nous estimons qu'il serait superflu de rapporter ici la liste des fonctionnaires qui, d'après la jurisprudence, étaient protégés par l'article 75 (on trouvera cette liste dans les « conférences » de M. Aucoc, 3e éd. p. 745 et s.). Qu'il nous suffise de noter que les professeurs de l'Etat étaient exclus du bénéfice de la garantie, car ils n'étaient

(1) Cf. S. 1838. 655.

(2) Cass. 8 mai 1846 (Regnault). S. 1846. 1. 589.

pas agents du gouvernement ni dépositaires à un degré quelconque de l'autorité publique (1).

L'article 75 limitait d'autre part le bénéfice de la garantie aux « faits relatifs aux fonctions ». La jurisprudence fut longtemps indécise sur le point de savoir ce qu'il fallait entendre par cette expression.

Dans une première interprétation, elle déclara que l'article 75 s'appliquait à tout fait commis par un fonctionnaire pendant qu'il se trouvait dans l'exercice de ses fonctions (2). Il n'était pas possible de donner une définition plus large du « fait relatif aux fonctions ». De nombreux arrêts consacrent cette interprétation tout en précisant la définition un peu simpliste du début : ils affirment que l'article 75 doit s'appliquer, c'est-à-dire que l'autorisation préalable est nécessaire « lorsque le fonctionnaire incriminé a commis un délit occasionné par l'exercice de ses fonctions, alors même que ce délit serait de ceux qu'un particulier peut commettre. »

En d'autres termes, la jurisprudence décidait que l'article 75 protégeait tous les faits commis à l'occasion de l'exercice de la fonction, même et y compris les faits étrangers à l'exercice de cette fonction (3).

Cependant, après de nombreuses hésitations, la jurisprudence finit par rejeter sa première interprétation et se décida à restreindre la définition trop large qu'elle

(1) Cf. Batlie. *Droit public et administratif*, t. II, chap. XVI, 1re édit.

(2) Arrêts 3 nivôse an XI et 4 octobre 1823 (Dalloz, J. G. *Rép.*, Vo Mise en jugement nos 145 et s.).

(3) En ce sens : Arrêts de cassat. du 14 nivôse an XI, du 29 octobre 1808, du 24 octobre 1824, du 2 août 1836, du 7 mai 1846. (S. 1846. 1. 589).

avait d'abord proposée du fait relatif aux fonctions : elle admit alors que la garantie n'était applicable qu'à l'acte délictueux ou criminel commis soit par abus, soit seulement à l'occasion de la fonction, mais avec l'intention manifeste chez l'agent de la remplir envers et contre tous. En un mot, la garantie ne s'appliquait plus aux faits étrangers à l'exercice de la fonction, aux fautes personnelles à l'administrateur, mais seulement aux faits relatifs aux fonctions se rattachant à l'exercice de celles-ci : l'article 75 ne protégeait plus la personne du fonctionnaire, mais seulement la fonction et l'acte administratif. C'est en ce sens que la jurisprudence se fixa définitivement à partir de 1864 (1).

*
* *

Il n'est pas inutile de constater que cette interprétation qu'adopta définitivement la jurisprudence est parfaitement conforme à la théorie que nous avons précédemment admise quant à la portée véritable qu'il convient d'assigner à l'article 75. Cette jurisprudence vient illustrer la thèse que nous avons soutenue et confirmer nos conclusions. Il en ressort très nettement en effet que l'autorisation préalable n'est pas, ainsi que l'affirment M. Laferrière et son école, « une protection donnée aux fonctionnaires poursuivis en leur dite qualité *à raison de fautes personnelles* », mais qu'elle est au contraire une protection donnée aux faits relatifs à leur fonction, « avec laquelle ils s'identifient et dont ils constituent l'exercice bien qu'abusif » (arrêt Chéronnet, Cass. 31 mars 1864).

(1) Voir l'important arrêt de la Cour de cassation du 31 mars 1864 (Chéronnet) qui consacra la jurisprudence nouvelle (S. 1864. 1. 248).

Au surplus il est constant que le système des garanties préconisé par M. Laferrière (garantie résultant des lois générales de la Révolution, sanctionnée par le conflit ; et garantie résultant de l'article 75, sanctionnée par l'autorisation préalable) est inadmissible aussi bien du point de vue jurisprudentiel que du point de vue doctrinal ; en fait, sous l'empire de l'article 75, il appartenait aux tribunaux seuls de juger la question de savoir si l'autorisation préalable était ou non nécessaire. Ce sont donc les juridictions civiles qui ont déterminé les cas d'application de l'article 75. Nous avons déjà signalé en effet que l'administration ne pouvait, aux termes de la disposition expresse de l'article 3 de l'ordonnance du 1er juin 1828, élever le conflit en cette matière : c'était aux tribunaux à se déclarer eux-mêmes incompétents et à se dessaisir de l'affaire lorsqu'une poursuite dirigée contre un fonctionnaire nécessitait l'autorisation préalable de l'administration.

Il est juste de remarquer avec M. Ducrocq (1) que cette interdiction d'élever le conflit en cette matière fut l'une des raisons qui amenèrent les Cours d'appel et la Cour de cassation à exagérer la portée de l'article 75 Nous avons vu en effet que la jurisprudence donna de l'agent du gouvernement « des définitions de plus en plus larges et que les fonctionnaires protégés devinrent de jour en jour plus nombreux. Le laconisme de l'article 75, l'imprécision de son texte et le vague de ses expressions avaient aussi permis aux tribunaux d'en aggraver sans cesse la portée : c'est ainsi notamment qu'ils en étendirent l'application aux simples actions

(1) Cf. Ducrocq. *Cours*, 7e éd., no 686.

civiles alors qu'originairement il avait été conçu pour couvrir uniquement la responsabilité des fonctionnaires au criminel (1).

En définitive l'article 75 permit à l'administration de soustraire ses fonctionnaires dans la plupart des cas à toute espèce de responsabilité, car l'autorisation préalable était en fait accordée le plus rarement possible.

C'est au nom de la liberté, en un certain sens, que la Révolution avait institué la garantie administrative, puisque celle-ci avait pour but de mettre l'administration à l'abri des empiètements du pouvoir judiciaire, de sauvegarder son indépendance vis-à-vis des tribunaux qui inspiraient alors des craintes à l'ordre politique. C'est cet esprit de défiance à l'égard des tribunaux qui avait fait adopter aux législateurs de l'époque révolutionnaire le système de l'autorisation préalable : lorsque quelques années plus tard ces craintes et cette défiance furent dissipées il n'y avait donc plus de raisons pour maintenir l'institution de la garantie administrative qui se trouvait être logiquement sans objet, sans but et sans fondement. La disparition des motifs qui avaient fait édicter des mesures de protection en faveur des fonctionnaires aurait dû entraîner la disparition de ces mesures de protection elles-mêmes. Il n'en fut rien cependant : la garantie administrative survécut. C'est que Bonaparte, premier

(1) La plupart des tribunaux admirent que l'autorisation préalable était nécessairs pour les actions à fins civiles comme pour les poursuites à fins pénales. (En ce sens, par exemple : Metz, 30 nov. 1834. Colmar, 13 juin 1835 Rennes, 30 mai 1835, Cass., 31 juillet 1839, 8 août 1840, 30 juillet 1861). Seules quelques juridictions, sous l'influence de l'impopularité que soulevait l'art. 75, refusèrent de l'appliquer aux actions civiles. (Pau, 14 juillet 1831. Paris, 7 mai 1833).

consul, qui devenait bientôt Napoléon, empereur, aperçut dans cette institution un admirable instrument d'autorité, propre à assurer la toute-puissance de l'administration.

Le système de l'autorisation préalable fonctionna dès lors dans un tout autre but que celui pour lequel il avait été créé : d'un simple *moyen de protection* qu'il était originairement on en fit un véritable *moyen de gouvernement*. Institution libérale dans son principe, la garantie administrative se trouva transformée dans son application, par la pratique des gouvernements, en un simple instrument d'oppression et de tyrannie.

Le Premier Empire, la Restauration, la Monarchie de juillet et le 2e Empire — tous gouvernements autoritaires — usèrent sans mesure de l'article 75 et ne craignirent pas d'assurer par ce moyen une impunité souvent scandaleuse à leurs fonctionnaires. « On ne pouvait poursuivre, disait Benjamin Constant (1), la réparation d'aucun délit commis par le dépositaire le plus subalterne de la puissance publique sans le consentement formel de l'autorité. »

Aussi n'est-il pas surprenant que la garantie administrative ait fait l'objet des plus vives critiques. C'est au nom de la liberté qu'on en demanda la suppression et que l'opposition libérale réclama le retour au droit commun. La garantie des fonctionnaires était devenue tellement impopulaire que les gouvernements eux-mêmes se virent contraints d'en promettre la réforme : promesses platoniques d'ailleurs, qu'ils exprimèrent par habileté

(1) B. Constant, *Cours de politique constitutionnelle*, t. I, ch. XI.

politique, pour calmer les libéraux, mais qu'ils eurent bien soin de ne jamais tenir. Déjà Napoléon Ier dans l'acte additionnel aux constitutions de l'Empire (art. 50) avait promis à son retour de l'île d'Elbe de modifier l'article 75. La charte constitutionnelle de Louis-Philippe (art. 69) annonça également la rédaction prochaine d'une loi spéciale réglementant la responsabilité des agents du pouvoir. En fait c'est à l'initiative parlementaire qu'est dû le premier projet de réforme de l'article 75 : il fut déposé à la Chambre par le député Devaux le 3 décembre 1832 (1). M. Barthe, garde des Sceaux, devait d'ailleurs, quelques jours plus tard — le 12 décembre 1832 — déposer lui-même un projet qui, sauf de légères modifications, reproduisait l'essentiel du projet Devaux (2), mais sur ces deux projets les commissions firent tant de remaniements que le mécontentement fut à peu près général sur le résultat des travaux. Et après une discussion extrêmement confuse (3), un amendement fut finalement adopté qui aboutit au rétablissement du régime de l'an VIII (4).

La Constitution de 1848, reproduisit la promesse qu'avaient déjà faite l'acte additionnel et la charte de 1830 et un projet libéral fut présenté à la Chambre par M. Crémieux, le 28 février 1849 (5) : il subit d'ailleurs le même

(1) Cf. *Archives parlementaires*, t. 78, pp. 56 et s.

(2) Cf. *Arch. parl.*, t. LXXVIII, p. 237 et s.

(3) Cf. *Arch. parl.*, t. LXXXXIII, pp. 40 et s.

(4) Ce fut une véritable défaite pour le parti libéral qui depuis plusieurs années déjà, considérait l'abrogation de l'article 75 comme l'un des articles essentiels de son programme. Odilon Barot s'en plaignit amèrement : « Ce n'est pas sans douleur, dit-il, que je vois déserter une à une toutes les opinions qui formaient en quelque sorte notre religion politique sous la Restauration. »

(5) Voir ce projet dans le *Moniteur* : 1849, 1er sem., pp. 786 et s.).

échec que les projets précédents. Et l'article 75, « cette disposition monstrueuse » ainsi que l'avait appelé Benjamin Constant (1), resta debout malgré toutes les réclamations et toutes les attaques dont il fut l'objet, jusqu'en 1870.

Le système de l'autorisation préalable, dit fort justement M. Laferrière, devait « fatalement succomber avec le gouvernement qui en avait le plus tendu les ressorts ». Et, en effet, quelques jours à peine après la chute de l'Empire, le gouvernement de la Défense nationale prononçait l'abrogation de l'article 75 : l'un de ses premiers actes fut le décret du 19 septembre 1870 qui fut ensuite ratifié par l'Assemblée nationale et qui dispose : « Art. 1.— L'article 75 de la Constitution de l'an VIII est abrogé. — Sont également abrogées toutes autres dispositions des lois générales ou spéciales ayant pour objet d'entraver les poursuites dirigées contre des fonctionnaires publics de tout ordre. — Art. 2. Il sera ultérieurement statué sur les peines civiles qu'il peut y avoir lieu d'édicter, dans l'intérêt public contre ceux qui auraient dirigé des poursuites téméraires contre des fonctionnaires. »

Ainsi se trouvait réalisé le vœu que n'avait cessé d'exprimer depuis plus d'un demi-siècle toute l'opinion libérale. Et M. Taillefert, rapporteur du décret, se faisait l'écho de la satisfaction générale avec laquelle fut accueillie l'abrogation de la législation abhorrée de l'an VIII, lorsqu'il disait : « Nul n'ignore que l'article 75 était destiné à protéger les fonctionnaires contre des poursuites inspirées par des animosités privées ; mais l'esprit de parti n'avait que trop souvent assuré l'impunité de leurs fautes, en

(1) B. Constant. *Principes de politique*, t. I, p. 96.

suspendant à leur profit le cours régulier de la justice. Blessée par cet abus, l'opinion publique s'était énergiquement prononcée pour l'abrogation de cet article 75 de la Constitution de l'an VIII et nous ne craignons pas d'affirmer que parmi les décrets rendus par le gouvernement de la Défense nationale, l'un des mieux accueillis a été celui du 19 septembre 1870... (1). »

(1) Cf. Assemblée Nationale : *J. Off.*, 18 avril 1872, p. 2.614.

CHAPITRE IV

LE DÉCRET-LOI DU 19 SEPTEMBRE 1870.

Le régime de l'autorisation préalable étant aboli, il reste à savoir quelle fut la conséquence de cette abolition.

Notons tout d'abord que les auteurs du décret de 1870 n'ont entendu viser que la responsabilité des fonctionnaires de l'ordre administratif, à l'exclusion de tous les autres : ils n'ont donc pas abrogé, — la majorité de la doctrine est du moins en ce sens, — les dispositions spéciales des codes de procédure civile (art. 505 et suiv.) et d'instruction criminelle (art. 478 et 483), sur la responsabilité des magistrats de l'ordre judiciaire.

Le décret de 1870 ne concerne que les fonctionnaires administratifs ; mais vis-à-vis de ces derniers, voyons maintenant quelle est la portée qu'il convient d'assigner audit décret C'est ici que les jurisconsultes ne s'entendent plus et que la controverse doctrinale exposée plus haut trouve à s'appliquer dans la pratique. Les auteurs, en effet, sont loin d'être d'accord sur l'interprétation qu'il convient de donner au décret de 1870 et sur les conséquences de l'abrogation de l'article 75.

Nous estimons, quant à nous, — et cela en vertu

même et par application de la théorie que nous avons précédemment admise, — que le décret du 19 septembre a eu pour but et pour effet de supprimer toutes les entraves à la responsabilité des fonctionnaires, de donner aux particuliers *le droit de poursuivre directement devant les tribunaux ordinaires* les fonctionnaires administratifs.

Désormais on peut saisir *de plano* les tribunaux judiciaires des actions en responsabilité sans avoir besoin d'aucune autorisation préalable. C'est ce qu'exprime d'une façon frappante M. Artur en cette heureuse formule : « Tant que l'autorisation préalable a subsisté, les tribunaux judiciaires étaient compétents sous une restriction : l'autorisation préalable étant supprimée, ils sont compétents sans restriction. »

Telle est en effet la seule innovation qui résulte logiquement du décret : telle est la portée exacte qu'il convient, croyons-nous, de lui assigner. Et cette opinion est celle notamment de MM. Batbie (1), Ducrocq (2), Artur (3) et Jacquelin (4).

Elle fut aussi celle de la jurisprudence au lendemain de la promulgation du décret de 1870, C'est en ce sens que la « Commission provisoire chargée de remplacer le Conseil d'Etat rendit le décret sur conflit du 7 mai 1871 (5). Il s'agissait d'une poursuite en diffama-

(1) Traité. 2e édit., t. II. nº 535, p. 492.

(2) Cours, 7e éd., t. III. nº 1.027, pp. 345.

(3) Séparation des pouvoirs et des fonctions: *Revue du Droit public*, 1902, pp. 450 et s.

(4) *Op. cit.*, ch. IV, pp. 130 et s. — Voir aussi dans le même sens : Boulatignier : *Dictionnaire d'administration*, de M. Blanche, Vº Conflit.

(5) Affaire de Cumont et Stofflet : Cf. Sirey, 1872-1-186.

tion intentée par les propriétaires du journal l'*Union de l'Ouest* contre le préfet de Maine-et-Loire : les demandeurs se prétendaient diffamés par un arrêté qu'avait pris le préfet au cours de la guerre pour suspendre le journal, lequel était accusé, aux termes dudit arrêté, d'avoir pratiqué l'excitation à la guerre civile et d'avoir eu des connivences avec l'ennemi. La commission provisoire annula le conflit qui avait été élevé en déclarant « que l'action exercée dans l'espèce tendait non à faire annuler l'acte administratif de suspension pris contre les demandeurs mais à obtenir réparation du préjudice résultant des faits délicteux qui auraient accompagné cet acte ; qu'une telle action, quoique dirigée contre un fonctionnaire public à l'occasion ou dans l'exercice de sa fonction est, aux termes des lois de 1790, des articles 1, 3, 179 et suivants du Code d'instruction criminelle, 13 et 18 de la loi du 27 mai 1819 de la compétence exclusive de l'autorité judiciaire, en l'absence d'une disposition qui en défère la répression aux tribunaux administratifs ; que si, sous l'empire de l'article 75 de la Constitution de l'an VIII, la poursuite était en pareil cas, subordonnée à l'autorisation préalable du gouvernement, statuant après avoir entendu le Conseil d'Etat, cette disposition a été abrogée par le décret du 19 septembre 1870 (1). »

C'est en ce sens que se prononça aussi la Cour de cassation dans plusieurs espèces, notamment dans la fameuse affaire Méyère. Un sieur Rollin, à la suite d'une discussion violente survenue avec un officier pendant

(1) Cette décision fut rendue contrairement aux conclusions de M. Laferrière, commissaire du Gouvernement, qui déjà soutenait l'opinion destinée à prévaloir en 1873.

l'état de siège de la place de Langres, avait été incarcéré sur les ordres du général Méyère, commandant cette place : il intenta contre le général une action en dommages intérêts. Le tribunal de première instance rendit contre le général Méyère un jugement de condamnation qui fut confirmé en appel par la Cour de Dijon le 9 août 1871. Sur le pourvoi introduit par le général, la Chambre des requêtes de la Cour de cassation rendit un arrêt déclarant la mesure prise par le général commandant la place de Langres, illégale, comme n'étant justifiée par aucun texte de loi, et la condamnation à des dommages-intérêts bien fondée. Cet arrêt (1) qui eut un grand retentissement, déclarait : « que le décret du 19 septembre 1870, qui abroge l'article 75 de la Constitution de l'an VIII ainsi que toutes les autres dispositions de lois générales ou spéciales ayant pour objet d'entraver les poursuites dirigées contre des fonctionnaires publics, a nécessairement pour effet d'appeler les tribunaux à apprécier et qualifier les actes imputés à un agent du gouvernement et qui donnent lieu à une action en réparation civile ; que si les tribunaux saisis devaient surseoir à statuer sur le fond jusqu'à ce que l'acte imputé eût été soumis à l'examen de l'autorité administrative, ce serait faire revivre sous une autre forme, en faveur des agents poursuivis, la garantie stipulée par l'article 75 que le décret du 19 septembre 1870 a eu pour but de faire entièrement disparaître (2). »

Plusieurs autres arrêts confirmèrent cette jurispru-

(1) Affaire Méyère et Rollin. Cass , req. 3 juin 1872, D. 1872. 1. 385.

(2) Voir les conclusions, conformes à l'arrêt, de l'avocat général Réverchon (D. 72. 1. 385).

dence et consacrèrent la même interprétation du décret-loi de 1870 (1); ils affirmèrent très nettement que par suite de l'abrogation de l'article 75 les poursuites en responsabilité contre les fonctionnaires devaient désormais se dérouler librement devant les tribunaux ordinaires, et qu'à ceux-ci il appartenait nécessairement d'apprécier et de qualifier les actes imputés aux fonctionnaires et qui donnent lieu à une action en réparation civile, c'est-à-dire de se prononcer sur la légalité de ces actes en vue d'en rendre responsable, suivant les cas, tantôt le fonctionnaire, tantôt l'administration (2).

(1) Voir notamment divers arrêts intervenus à la suite de poursuites intentées contre certains fonctionnaires du gouvernement de la défense nationale, préfets et autres : Lyon, 23 juillet 1872 (Valentin) ; Paris, 28 mars 1873, et Cass. crim 20 juin 1873 (Petit) ; Cass. civ. 26 février (Blanc). Cass., req., 25 janvier 1873 (Engelliard) (D. 73. 1 289). Cass., req. 18 mars 1873 (Héraud).

(2) Cf. Ducrocq. *Cours*, 7e éd., t. III, p. 345, n° 1027.

CHAPITRE V

LA JURISPRUDENCE DE 1873. SON APPLICATION ACTUELLE.

L'interprétation libérale du décret-loi devait bientôt être abandonnée par la jurisprudence. Une nouvelle interprétation avait déjà été proposée par M. Laferrière, alors qu'il était commissaire du gouvernement dans l'affaire de Cumont et Stofflet. N'était-ce pas violer de la façon la plus caractérisée, affirmait-il, le principe de la séparation des pouvoirs, que de faire les tribunaux judiciaires juges de la légalité des actes administratifs? Il s'employa à remédier à ce scandale et se fit le champion d'une théorie nouvelle qu'il devait développer plus tard dans son *Traité de la Juridiction administrative*, et qui fut adoptée pour la première fois par le tribunal des conflits en 1873.

Cette tactique fut d'ailleurs facilitée par l'institution de la loi du 24 mai 1872 qui avait rétabli le tribunal des conflits et dont on se servit comme prétexte pour engager la jurisprudence dans une voie nouvelle.

La première décision du tribunal des conflits sur cette question présente une importance capitale, car elle constitue le point de départ et la base même de la jurisprudence qui nous régit encore actuellement : aussi est-il

nécessaire de préciser les circonstances dans lesquelles intervint cette fameuse affaire Pelletier.

Pendant l'état de siège du département de l'Oise, le général Ladmirault avait suspendu un journal. Le propriétaire de la feuille, un sieur Pelletier, introduisit une demande en dommages-intérêts contre le général, contre le Préfet de l'Oise et contre le commissaire de police qui avait exécuté la décision. Le tribunal de Senlis rejeta le déclinatoire présenté par le Préfet et se déclara compétent (1). Le Préfet éleva alors le conflit qui fut confirmé, sur rapport de M. Mercier, Président de la Chambre civile de la Cour de cassation, par la décision du tribunal des conflits du 26 juillet 1873.

Cette décision rappelle d'abord que la loi des 16-24 août 1790 (titre II, art 13) et le décret du 16 fructidor an IV interdisent aux tribunaux, sous peine de forfaiture, de connaître des actes administratifs et de citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions. Puis, après avoir cité l'article 75 de la constitution de l'an VIII elle ajoute : « que l'ensemble de ces textes établissait deux prohibitions distinctes qui bien que dérivant l'une et l'autre du principe de la séparation des pouvoirs dont elles avaient pour but d'assurer l'exacte application, se référaient néanmoins à des objets divers et ne produisaient pas les mêmes conséquences au point de vue de la

(1) Le jugement du tribunal de Senlis ne faisait qu'appliquer à cette espèce l'interprétation jusqu'alors admise par la jurisprudence du décret du 19 septembre 1870 : il affirmait qu' « aujourd'hui les fonctionnaires et agents du gouvernement peuvent être *directement* traduits, à raison des actes de leurs fonctions, devant les tribunaux, *lesquels ont pouvoir et qualité pour examiner apprécier et qualifier lesdits actes...* »

juridiction ; que la prohibition faite aux tribunaux judiciaires de connaître des actes d'administration de quelque espèce qu'ils soient constituait une règle de compétence absolue et d'ordre public destinée à protéger l'acte administratif et qui trouvait sa sanction dans le droit conféré à l'autorité administrative de proposer le déclinatoire et d'élever le conflit d'attribution, lorsque contrairement à cette prohibition les tribunaux judiciaires étaient saisis de la connaissance d'un acte administratif ; que la prohibition de poursuivre les agents du gouvernement sans autorisation préalable, destinée surtout à protéger les fonctionnaires publics contre des poursuites téméraires, ne constituait pas une règle de compétence, mais créait une fin de non recevoir formant obstacle à toutes poursuites dirigées contre ces agents pour des faits relatifs à leurs fonctions, alors même que ces faits n'avaient pas un caractère administratif et constituaient des crimes ou délits de la compétence des tribunaux judiciaires ; que cette fin de non recevoir ne relevait que des tribunaux judiciaires et ne pouvait jamais donner lieu de la part de l'autorité administrative à un conflit d'attribution. Que le décret rendu par le gouvernement de la Défense nationale, qui abroge l'article 75 de la Constitution de l'an VIII, ainsi que toutes les autres dispositions des lois générales et spéciales ayant pour objet d'entraver les poursuites dirigées contre les fonctionnaires de tout ordre n'a eu d'autre effet que de supprimer la fin de non recevoir résultant du défaut d'autorisation, avec toutes ses conséquences légales et de rendre ainsi aux tribunaux judiciaires toute leur liberté d'action dans les limites de leur compétence, mais qu'il n'a pu avoir également pour conséquence d'étendre les limites de leur juridiction, de supprimer la prohibition qui leur est

faite, par d'autres dispositions que celles spécialement abrogées par le décret de connaître des actes administratifs et d'interdire, dans ce cas, à l'autorité administrative, le droit de proposer le déclinatoire et d'élever le conflit d'attribution ; qu'une telle interprétation serait inconciliable avec la loi du 24 mai 1872, qui, en instituant le tribunal des conflits, consacre à nouveau le principe de la séparation des pouvoirs et les règles de compétence qui en découlent... » (1).

Telle est la théorie qui, à l'instigation de M. Laferrière, a été édifiée par le Tribunal des conflits : elle repose tout entière sur l'interprétation erronée, nous pensons l'avoir démontré précédemment, qu'a donnée M. Laferrière, de la législation de la Révolution et de l'an VIII. Elle est basée sur cette idée fausse que les lois de 1790 et de l'an III, d'une part, et l'article 75 de la Constitution de l'an VIII, d'autre part, auraient édicté un double système de protection de l'Administration *en matière de responsabilité :* d'un côté la protection donnée aux actes administratifs par le principe de la séparation des pouvoirs et garantie par le conflit ; de l'autre la protection donnée au fonctionnaire et assurée par l'autorisation préalable. Et M. Laferrière et la jurisprudence nouvelle partent de cette idée pour affirmer que le décret du 14 septembre 1870, n'a eu pour effet que d'abolir le deuxième mode de protection, celui relatif à l'autorisation préalable, mais qu'il a laissé subsister le premier, celui relatif à la séparation des pouvoirs. Le décret-loi, disent-ils, a supprimé l'article 75, c'est-à-dire, la *garantie personnelle* aux agents adminis-

(1) Trib. des Conflits, 26 juillet 1873 (Cf. Lebon, 1873. 1er *Supplémsnt*, p. 117, S. 74. 2. 28 ; D. 74. 3. 7).

tratifs, mais il a laissé intacte la *garantie réelle* résultant des lois générales de la Révolution. Deux conséquences résultent de cette théorie :

1° La garantie personnelle étant seule abolie, l'autorité administrative conserve le droit d'élever le conflit d'attribution devant les tribunaux ordinaires. Et l'on se flatte d'avoir ainsi pu concilier par le moyen du conflit l'intégrité de la séparation des pouvoirs, et le texte du décret de 1870, le libéralisme et la tradition (1) !

2° D'autre part la jurisprudence nouvelle consacre la distinction entre *a*) les faits dommageables qui étant des conséquences de la fonction, constituent des fautes administratives et échappent à la connaissance des tribunaux judiciaires, et *b*) ceux qui, détachables de l'exercice de la fonction, constituent des fautes personnelles des fonctionnaires et relèvent des tribunaux ordinaires.

Que faut-il penser de l'interprétation donnée par le Tribunal des conflits du décret-loi de 1870 ? Nous n'hésitons pas à la déclarer fausse et erronée dans son principe comme dans ses conséquences.

I. *Dans son principe.* — Nous avons précédemment démontré que depuis la Révolution il existait deux séries d'institutions et de lois parfaitement distinctes, l'une se rapportant à la séparation des pouvoirs, l'autre à la garantie administrative. Lors donc qu'on a supprimé la garantie administrative, en 1870, on n'a ni violé ni confirmé le principe de la séparation des pouvoirs : la réforme qui a été effectuée, l'abolition de l'autorisation préalable, concerne uniquement la question de la responsabilité des fonctionnaires. Avant comme après 1870,

(1) Cf. Depaule, *op. cit.*, pp. 168 et s.

les tribunaux judiciaires sont compétents en matière de responsabilité des fonctionnaires ; avant comme après la suppression de l'autorisation préalable, la compétence des tribunaux ordinaires en cette matière constitue la même exception, la même dérogation au principe de la séparation des pouvoirs.

Ce n'est pas le décret de 1870 qui a créé cette dérogation et cette atteinte à la séparation des pouvoirs (1), ce n'est pas lui qui a inventé la compétence des tribunaux judiciaires en matière de responsabilité Il n'a fait que continuer la tradition, en maintenant une règle de compétence que le droit antérieur avait toujours admise en cette matière ; il n'a fait que confirmer l'exception qu'a toujours constituée cette compétence à la séparation des pouvoirs. Toute autre est la question de savoir si cette exception n'allait pas par le fait du décret de 1870 prendre une importance et entraîner des conséquences jusque-là inconnues : il n'est pas douteux que cette disposition législative allait avoir pour effet d'augmenter le nombre des actions en responsabilité dont sont juges les tribunaux ordinaires, et par là d'augmenter dans la même mesure les cas de dérogation à la séparation des pouvoirs. Mais qu'est-ce à dire sinon que le *principe* même de cette dérogation existait bien avant le décret de 1870 qui devait seulement avoir pour effet d'en rendre plus fréquente l'*application*.

Combien vaine et inutile nous apparaît dès lors l'argumentation par laquelle M. Laferrière et le Tribunal des conflits essaient d'établir que le décret de 1870 « n'a pu avoir pour conséquence de supprimer le principe de la séparation des pouvoirs ! »

(1) Cf. *Contrà :* Jacquelin, *op. cit.*, p. 138.

Une telle question ne se pose pas : elle est en dehors des prévisions du décret-loi de 1870 sur l'interprétation duquel elle ne peut exercer aucune influence.

II. *Dans ses conséquences.* — *a*) La jurisprudence inaugurée par l'arrêt Pelletier, a pour effet de permettre à l'administration d'élever le conflit devant les tribunaux judiciaires : or nous avons vu que sous l'empire de l'article 75, il appartenait aux tribunaux judiciaires de juger souverainement la question de savoir si l'autorisation préalable était ou non nécessaire, et que l'article 3 de l'ordonnance du 1er juin 1828 refusait expressément à l'administration le droit d'élever le conflit en matière de responsabilité des fonctionnaires.

Le décret de 1870 a-t-il donc eu pour effet de rendre possible l'élévation du conflit jusque-là prohibée en cette matière ? Nul ne saurait le soutenir car l'article 3 de l'ordonnance de 1828 n'a jamais été abrogé. Avant comme après 1870 il est légalement interdit par un texte formel d'user du conflit dans les poursuites en responsabilité contre les fonctionnaires.

b) Nous ne pouvons pas davantage admettre la distinction proposée par la jurisprudence de 1873 entre la faute personnelle relevant des tribunaux judiciaires et la faute administrative relevant des tribunaux administratifs. Nous avons vu en effet que déjà sous l'empire de l'article 75 les fautes personnelles des fonctionnaires (c'est-à-dire celles étrangères à l'exercice de la fonction quoique commises à l'occasion de l'exercice de cette fonction) échappaient à la nécessité de l'autorisation préalable (arrêt Chéronnet du 31 mars 1864). Le décret de 1870 n'a donc pu viser que les poursuites intentées contre les fonctionnaires à raison de fautes administratives (c'est-à-

dire pour des faits relatifs aux fonctions) : il a eu pour but précisément de supprimer l'autorisation préalable à laquelle ces poursuites étaient obligatoirement soumises, de permettre en un mot le libre exercice devant les tribunaux ordinaires des actions en responsabilité fondées sur des fautes administratives.

Ainsi nous avons établi que l'interprétation donnée au décret-loi de 1870 par la jurisprudence du Tribunal des conflits est fausse et illégale, Au surplus il apparaît très nettement qu'elle a été inspirée par le désir de faire revivre la garantie administrative sous une forme nouvelle (1). Et c'est dans ce but qu'on a substitué la procédure du conflit au système de l'autorisation préalable : or on n'a pu y parvenir qu'en édifiant une théorie erronée que nous refusons d'admettre pour les trois motifs suivants :

1° Parce que, suivant l'expression sévère mais juste de M. Artur, elle a « *dénaturé* » le droit antérieur au décret de 1870 en soutenant à tort que ce droit antérieur c'était l'incompétence des tribunaux ordinaires en matière de responsabilité (2).

(1) M. l'avocat général Réverchon disait qu'assistant à un débat dans lequel un ancien administrateur exprimait sa terreur de l'abrogation de l'article 75, ledit administrateur formula le désir qu'une solution (celle-la même qui fut adoptée à partir de 1873) pût prévaloir. Son interlocuteur observa qu'en l'hypothèse, il ne resterait plus grand'chose du décret-loi. L'administrateur répondit : « Moins il en restera, mieux cela vaudra ! » Cet aveu est significatif et prouve à l'évidence que la jurisprudence de 1873 a été inspirée par le désir et la préoccupation à peine dissimulés de réduire à néant le décret de 1870 et de rétablir dans la mesure du possible le régime aboli de la garantie administrative.

(2) Cf. Artur. *op. cit.*, p. 447.

2° Parce qu'au mépris de l'article 3, toujours en vigueur, de l'ordonnance de 1828, elle a accordé à l'administration la faculté d'élever le conflit en matière de responsabilité.

3° Parce qu'au mépris du texte même du décret de 1870 qu'elle a annihilé (sous couleur cependant de l'interpréter dans son sens vrai !), elle a rétabli le régime de la garantie administrative que ledit décret avait eu précisément pour but de supprimer.

Et s'il pouvait rester encore quelque doute à cet égard ne serait-il pas dissipé par la simple lecture des écrits mêmes des partisans les plus convaincus de la jurisprudence de 1873 : « L'autorité judiciaire, dit M. Aucoc, peut désormais statuer sans obstacle sur les crimes, délits et contraventions imputés aux fonctionnaires publics et sur les dommages causés par les fautes des fonctionnaires commises dans l'exercice de leurs fonctions, *lorsque ces fautes constituent des faits personnels, sauf l'appréciation préjudicielle de l'autorité administrative sur la légalité et sur l'interprétation des actes administratifs proprement dits* » (1).

Tant de restrictions et de distinguos n'aboutissent-ils pas à une véritable résurrection de la garantie administrative !

L'« appréciation préjudicielle » de l'autorité administrative ? C'est l'autorisation préalable débaptisée !

Et lorsque M. Hauriou affirme : « Il suffit que le préfet *prétende* que l'acte accompli par l'agent ne renferme pas un fait personnel, mais reste un acte administratif ordinaire contenant tout au plus un fait de service, pour

(1) Conférences. *loc. cit.* t. I., n° 425.

qu'un arrêté de conflit puisse être pris... (1) », ne sommes-nous pas autorisés à voir dans cette phrase même l'aveu implicite que le décret de 1870 qui avait voulu abolir *toutes les entraves* à la responsabilité des fonctionnaires a été réduit à néant ?

M. Berthélemy lui-même est tout près de le reconnaître, lorsque, après avoir examiné les différences peu importantes qui existent entre le système ancien de l'autorisation préalable et le système nouveau du conflit, il conclut : « Il serait presque juste de dire que ce ne sont pas tant des différences de principe que des différences de méthode (2). »

Et M. Depaule qui se rallie également à la jurisprudence de 1873 ne fait aucune difficulté pour reconnaître qu'elle constitue « un retour à peine dissimulé au système consulaire », qu' « elle a sous une autre forme et par d'autres moyens, fait triompher un système analogue au précédent... » et que « le Tribunal des conflits *a triomphé du décret-loi de 1870* pour maintenir intact le principe de la séparation des pouvoirs (3) ».

Et nous préférons encore à l'aveu trop discret de M. Berthélemy l'aveu brutal de M. Réverchon, lorsqu'il dit, en s'en félicitant d'ailleurs, que la décision du Tribunal des conflits atténue la portée du décret-loi... « au point qu'elle le supprime ! » On ne saurait mieux dire !

Nous rejetons donc l'interprétation du décret de 1870 que M. Laferrière, se faisant le porte-parole de l'administration, a fait consacrer par la jurisprudence : nous

(1) Traité, p. 70.

(2) Berthélemy. « Des poursuites contre les fonctionnaires ». *Rev. gén. d'admin.*, t. I, p. 14.

(3) Depaule, p. 198.

estimons qu'elle a pour *but* et pour *résultat* de détruire à peu près complètement l'œuvre libérale du législateur, puisqu'elle a par le moyen du conflit rétabli le système de la protection préventive des fonctionnaires que le décret-loi avait manifestement voulu supprimer — son texte même en fait foi, — pour le remplacer par le système répressif (1).

Au point de vue théorique et doctrinal nous ne pouvons que condamner, comme entachée d'illégalité, la jurisprudence qui nous régit actuellement. Et pour conclure, nous ne saurions mieux résumer notre pensée, nous ne saurions juger en termes plus heureux et plus vrais l'interprétation donnée par cette jurisprudence qu'en disant avec M. Artur : « ...C'est un bel exemple de droit prétorien usurpateur. C'est le fait qui démontre le plus éloquemment la puissance de l'administration chez nous (2) ! »

* * *

Après avoir envisagé la jurisprudence de 1873 en elle-même, — du point de vue théorique et doctrinal, — il nous reste à en apprécier les résultats pratiques.

Il est intéressant tout d'abord d'établir une comparaison entre le système de l'autorisation préalable tel qu'il a fonctionné jusqu'en 1870 et la jurisprudence actuellement en vigueur depuis 1873.

Il n'est pas douteux qu'à certains égards le système

(1) L'article 2 du décret de 1870 disait : « Il sera ultérieurement statué sur les peines civiles qu'il peut y avoir lieu d'édicter dans l'intérêt public contre ceux qui auraient dirigé des poursuites téméraires contre les fonctionnaires. »

(2) Cf. Artur, *op. cit.*, p. 448.

actuel peut paraître moins libéral que celui de la législation de l'an VIII lui-même. C'est ainsi que les personnes protégées sont aujourd'hui beaucoup plus nombreuses qu'autrefois. Sous le régime de l'article 75 la garantie administrative ne s'appliquait qu'aux « agents du gouvernement » ; elle s'applique maintenant à tous les fonctionnaires administratifs autres que les ministres. Nous avons noté précédemment que les professeurs de l'Etat notamment étaient exclus, sous le régime de l'autorisation préalable, du bénéfice de la garantie : sous le régime actuel du conflit, au contraire, ils rentrent, ainsi que les instituteurs publics, dans la catégorie des personnes protégées, en leur qualité de fonctionnaires publics.

On peut remarquer aussi qu'avant 1870 c'étaient les tribunaux judiciaires qui décidaient si l'autorisation préalable était ou non requise, tandis que depuis 1873 l'action des tribunaux judiciaires est ou non suspendue selon le bon vouloir du préfet, — en général, — c'est-à-dire d'un homme politique, enclin à élever le conflit en faveur de ses amis.

Cependant nous estimons, malgré l'opinion contraire de certains auteurs (1), que le système actuel présente d'incontestables avantages sur la législation de l'an VIII. Et nous reconnaissons que, d'une façon générale, les raisons invoquées par les partisans de la théorie de M. Laferrière et du Tribunal des conflits, impuissantes à justifier cette théorie dans son principe, restent à quelque

(1) M. Jacquelin affirme qu'à aucune époque et en aucun pays la garantie administrative n'a été aussi énergique que chez nous à l'heure actuelle et que les droits de l'individu sont plus sacrifiés qu'ils ne l'ont jamais été... (Cf. Jacquelin, *op. cit.*, pp. 130 et s.).

égard valables quand il ne s'agit plus que d'en apprécier les résultats pratiques.

Il n'est pas contestable que le conflit est préférable à l'autorisation préalable. Celle-ci, en effet, émanait du Conseil d'Etat qui en droit donnait de simples avis n'ayant force obligatoire que par la volonté du souverain. Elle était donc accordée ou refusée en vertu d'un pouvoir discrétionnaire de l'administration.

Au contraire, les décisions du Tribunal des conflits émanent d'une juridiction ayant un pouvoir propre : elles sont rendues par un tribunal spécial, sous forme de jugement, après un débat oral, contradictoire et public. Le Tribunal des conflits exerce en effet la fonction juridictionnelle : c'est en vain que M. Laferrière affirme ne voir dans le jugement du conflit qu'un simple acte « empreint de la puissance gouvernementale », un « acte de souveraineté accompli dans les formes juridictionnelles » (1). C'est à la vérité un *acte de juridiction* émanant d'une autorité contentieuse indépendante de l'administration.

Cependant la justice du Tribunal des conflits tout en constituant une justice souveraine ne s'est pas encore dégagée de certains restes de la justice retenue. La loi du 24 mai 1872 a confié en effet au Garde des sceaux la présidence du Tribunal des conflits (2). Par une anomalie

(1) Cf. Laferrière. *Traité*, p. 23.

(2) Le tribunal des conflits comprend trois conseillers à la Cour de cassation et trois conseillers d'Etat, nommés les uns et les autres par leurs collègues, deux autres membres sont en outre élus par les six juges désignés ci-dessus. Les membres du Tribunal des Conflits sont soumis à la réélection tous les trois ans. Ils choisissent parmi eux, à la majorité des voix, un Vice-Président, le Garde des Sceaux est président de droit.

injustifiable le ministre intervient comme juge départiteur en cas de partage égal des membres du Tribunal. C'est une institution qui est justement critiquée par la plupart des juristes (1) : il est à peine concevable, en effet, qu'un ministre, qui est un homme politique, c'est-à-dire, par sa fonction même, un homme de parti, — et qui exerce la fonction administrative et gouvernementale, par lui-même ou par l'intermédiaire de ses agents, puisse être un juge impartial de sa propre cause (2). Il est grandement désirable qu'une réforme intervienne sur ce point afin d'assurer, par l'abolition de ce dernier vestige de la justice retenue et par la consécration définitive de la justice déléguée (3), l'indépendance du Tribunal des conflits vis-à-vis de l'autorité administrative et gouvernementale.

Quoi qu'il en soit — et sous la réserve que nous venons d'indiquer, — nous estimons que le Tribunal des conflits offre des garanties sérieuses pour la liberté des citoyens, garanties que ne présentait à aucun degré le Conseil d'État chargé sous le régime de l'article 75 d'accorder l'autorisation préalable.

(1) Voir notamment : Berthélemy. *Droit adm.* 5e éd. 1908, pp. 891-892 et note. Jacquelin, *op. cit.*, p. 67. Henri Chardon : *L'Administration de la France, les fonctionnaires*. Paris, 1908, p. 412.

(2) Il est intéressant de se reporter aux débats qui ont précédé le vote de la loi de 1872 : ce n'est qu'en troisième lecture et après une intervention du Gouvernement que la présidence du Garde des Sceaux fut votée. (Cf. *Journal Off.*, 29 janvier et 4 mai 1872).

(3) M. Gousseau déposa sur le bureau de la Chambre des Députés, à la séance du 22 février 1908, une proposition de résolution pour inviter le Gouvernement à présenter un projet de loi qui amendant l'article 25 de la loi du 24 mai 1872, enlèverait au Garde des Sceaux la présidence du Tribunal des Conflits. Or, à la question posée par

D'autre part, sous l'empire de l'ancienne législation, l'autorisation préalable était nécessaire dans tous les cas où il s'agissait d'un acte relatif aux fonctions : elle était nécessaire, disons-nous, alors même que la faute de l'agent était évidente. Bien mieux, dans ce cas même où la responsabilité du fonctionnaire était incontestable, le gouvernement pouvait refuser d'autoriser les poursuites soit pour raisons politiques, soit parce qu'il jugeait suffisante la répression disciplinaire.

Aujourd'hui au contraire le conflit n'est élevé qu'au cas où l'administration se croit menacée. Quand il apparaît que la responsabilité personnelle du fonctionnaire est nettement engagée, l'administration n'élève pas le conflit. Au surplus l'éventualité même du conflit n'a rien de commun avec la nécessité de la formalité compliquée et impressionnante de l'autorisation préalable (1). D'ailleurs il faut reconnaître qu'en fait le gouvernement n'a généralement pas abusé du conflit, sauf sous le ministère du 16 mai 1876, dans la fameuse affaire du Bulletin des

M. Gousseau et qui avait le tort d'être visiblement dictée par des considérations plus politiques que juridiques, M. Briand, ministre de la Justice, répliqua par des arguments de circonstance, non probants (Cf. *J. Off.*, 28 février 1908. Déb. parl. : Ch. des Dép., p. 469 et s.).

Quoi qu'il en soit, il nous semble très regrettable que le Garde des Sceaux dont l'autorité juridique est généralement des plus contestables, soit justement appelé à départager le Tribunal des Conflits : « Mieux vaudrait, en cas de partage, dit M. Jèze, faire régler la question par la voix prépondérante du vice-président, sinon au sort des dés ! » (G. Jèze. Note de jurisprudence dans la *Revue du droit public*, 1908, pp. 257 et s.). (Voir sur ce point : Laferrière (*op. cit.*, p. 23, qui est partisan de la présidence du Garde des Sceaux — et Berthélemy. *Dr. adm.*, p. 892, qui en est l'adversaire).

(1) Cf. en ce sens : Berthélemy. *Dr. adm.*, p. 71.

Communes (1). Le système du conflit est raisonnablement appliqué. Il ne donne lieu dans la pratique à aucun de ces abus scandaleux que nous avons vus se produire sous le régime de l'autorisation préalable.

Telles sont les principales raisons — d'ordre pratique — qui nous font préférer le système actuel, *vicieux dans son principe, mais admissible dans son application*, au système de l'an VIII. Nous irons plus loin, et nous dirons que le système actuel est peut-être même préférable à certains égards au système du décret de 1870 tel qu'il fut appliqué jusqu'en 1873. En effet l'article 2 du décret faisait prévoir la rédaction prochaine d'une législation spéciale destinée à remplacer par des mesures de protection répressive le régime préventif de l'autorisation préalable, aboli par l'article 1er : or la loi prévue ne fut jamais rédigée. Il en résulte que l'abolition pure et simple de toutes les entraves à la responsabilité des fonctionnaires

(1) Le gouvernement avait fait insérer un article injurieux, dans le *Bulletin des Communes*, conte un certain nombre de députés qui lui étaient hostiles. L'affaire fut portée devant les tribunaux par les députés visés dans cet article, puis par la voie du conflit, devant le Tribunal des Conflits. Celui-ci rendit une décision, le 25 décembre 1877, qui refusait d'admettre, même en matière de faute personnelle, la compétence des tribunaux ordinaires. (D. 78-3-20 . L'opinion publique s'émut et le mécontentement général se traduisit dans le monde politique par un réveil du vieil esprit libéral, ennemi de toute protection du fonctionnaire par l'administration, et par le dépôt à la Chambre et au Sénat, de diverses propositions de lois. (Cf. Depaule, *op. cit.*, pp. 199 et s.).

Mais la jurisprudence admise par le Tribunal des Conflits dans l'affaire du *Bulletin des Communes* n'eut pas de lendemain. La chute du ministère du 16 mai mit fin au mouvement de réaction politique qui avait inspiré cette jurisprudence éphémère.

pouvait entraîner de graves dangers. Elle pouvait permettre de véritables empiétements du pouvoir judiciaire sur le pouvoir administratif; elle exposait surtout les fonctionnaires aux poursuites systématiques et vexatoires des particuliers et risquait par là de provoquer dans une certaine mesure la désorganisation de l'administration. Le système du conflit a remédié à ces inconvénients (1). En résumé la jurisprudence de 1873 que nous avons condamnée dans son principe, alors que nous l'envisagions en elle-même du point de vue juridique et doctrinal, nous semble acceptable, et préférable même aux systèmes de l'an VIII et de 1870, quand il ne s'agit plus que de l'envisager dans ses résultats pratiques.

*
* *

Après avoir retracé le développement historique des idées quant à la responsabilité des fonctionnaires depuis la Révolution jusqu'à l'époque contemporaine, après avoir étudié dans son fondement l'interprétation du décret de 1870 édifié par le Tribunal des conflits, il convient maintenant d'examiner les conséquences juridiques, de déterminer le fonctionnement pratique du système consacré par la jurisprudence.

Ce système repose tout entier sur la distinction fonda-

(1) Nous n'en maintenons pas moins que l'interprétation par le Tribunal des Conflits du décret de 1870, est illégale et fausse : mais nous prétendons que la suppression pure et simple de la garantie administrative pouvait avoir de fâcheuses conséquences. Pour les éviter il fallait soit organiser le régime répressif de protection des fonctionnaires, soit permettre à l'administration d'élever le conflit en matière de responsabilité, ce ne pouvait être fait, dans l'un et l'autre cas, que par voie législative.

mentale entre la *faute personnelle* du fonctionnaire, qui entraîne sa responsabilité — et la *faute administrative* qui entraîne celle de l'Etat ; — l'une relevant des tribunaux ordinaires, l'autre des tribunaux administratifs.

De cette distinction dépendent à la fois la question de la responsabilité et la question de la compétence : c'est dire qu'elle est de la plus haute importance. Essayons donc de déterminer le criterium qui permettra de distinguer la faute personnelle de la faute de service. Nous ne serons pas tenté — notons-le dès l'abord, — de rechercher dans nos lois les éléments de cette distinction. Nous savons en effet qu'il s'agit d'un système juridique d'origine prétorienne, c'est M. Laferrière — et non le législateur — qui en fut le créateur : c'est donc lui qui, à n'en pas douter, est le mieux qualifié pour nous donner le criterium recherché. C'est dans les conclusions données par l'éminent Commissaire du gouvernement à l'occasion de l'affaire Laumonnier-Carriol (1) que nous en trouvons la première définition — aujourd'hui célèbre : « Si l'acte dommageable est impersonnel, s'il révèle un administrateur, un mandataire de l'Etat plus ou moins sujet à erreur, et non l'homme avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences, l'acte reste administratif et ne peut être déféré aux tribunaux : si au contraire la personnalité de l'agent se révèle par des fautes de droit commun, par une voie de fait, un dol, alors la faute est imputable au fonctionnaire, non à la fonction ; l'acte perd son caractère administratif et ne fait plus obstacle à la compétence judiciaire... De même que le magistrat qui rend une décision illégale ne tombe pas sous le coup

(1) Trib. des Conflits, 5 mars 1877 (D. 1873. 3. 73).

de la prise à partie, de même l'administrateur qui fait un acte irrégulier n'encourt pas de plein droit une responsabilité personnelle. La responsabilité civile ne s'ajoute à la responsabilité administrative que si l'irrégularité commise par le fonctionnaire constitue en même temps une faute lourde, excédant les risques ordinaires de la fonction, ou si elle révèle une intention mauvaise : *malitiis non est indulgendum* » (1).

Il faut avouer qu'en dépit de la multiplicité des termes employés pour préciser la distinction, — et peut-être bien à cause de cette multiplicité même, — le critérium recherché demeure obscur. Nous entendons bien que toute la question revient à savoir si la faute reprochée au fonctionnaire est, suivant l'expression reproduite dans la plupart des décisions jurisprudentielles, *détachable* ou non de la fonction de l'acte administratif. Mais s'exprimer ainsi, c'est poser la question, ce n'est pas la résoudre : il reste toujours à distinguer la faute détachable qui entraîne la responsabilité personnelle de l'agent, et la faute non détachable qui entraîne la responsabilité de l'Etat.

La doctrine a essayé d'éclairer cette distinction et d'en préciser les éléments. Il y a faute personnelle, a-t-on dit ; dès que l'acte reproché ne peut pas être confondu avec l'accomplissement même irrégulier d'un acte de la fonction (2), par cela même qu'il est en dehors des traditions de l'administration — même des mauvaises, — et se présente avec des caractères anormaux, eu égard à un certain modèle habituel d'acte administratif qui est pris comme type du fonctionnement normal des services publics (3).

(1) Laferrière, p. 646.

(2) Berthélemy, *Traité, loc. cit.*, p. 66.

(3) Hauriou. *Précis de droit administratif*, p. 374.

Il y a faute de service au contraire quand la faute commise, résultant d'une erreur, d'une négligence, d'un ordre mal donné, mal compris, imprudemment exécuté, ne dépasse pas cependant ce qui est l'extrême limite du fonctionnement médiocre des services, quand elle constitue un accident dû au fonctionnement même de la machine administrative, imputable plutôt à la mauvaise organisation du service à l'entreprise administrative dont elle constitue l'un des risques ordinaires, qu'au fonctionnement lui-même, et quand par là même elle laisse subsister le caractère administratif de l'acte accompli (1).

A la vérité, les développements qui précédent nous semblent propres à expliquer et à justifier du point de vue moral la distinction des fautes, qu'ils fondent sur un sentiment très louable d'équité. Mais ils ne nous fournissent pas encore les éléments décisifs de discrimination, le critérium pratique qui permet de reconnaître la faute personnelle et la faute de service.

En fait, deux théories se sont fait jour dans la doctrine, qui ont proposé chacune un critérium pratique différent. La première assimile la faute personnelle à la faute lourde, la faute de service à la faute légère. « Pratiquement, dit notamment M. Hauriou, le fait personnel du fonctionnaire ne commence qu'à la faute lourde, celle qui confine au dol. » Ce qu'on demande au fonctionnaire, suivant cette théorie, c'est de ne pas commettre dans l'exercice de ses fonctions de ces fautes que ne commet pas l'homme le moins intelligent ou le moins consciencieux dans la conduite de ses propre affaires (2).

(1) Cf. Laferrière, t. II, pp. 376 et s., et Hauriou, p. 375.
(2) Cf. Hauriou, p. 376.

La responsabilité incombe au fonctionnaire en cas de faute lourde, à l'Etat en cas de faute légère : elle dépend donc essentiellement du degré de gravité de la faute.

C'est en se plaçant à ce point de vue de la gravité de la faute que la plupart des auteurs ont résolu la question de savoir dans quels cas un acte administratif illégal, annulé pour excès de pouvoirs, peut entraîner la responsabilité personnelle de l'agent. En principe, dit-on, dans cette opinion, l'illégalité d'un acte administratif n'enlève pas à l'acte son caractère administratif : elle ne donne pas compétence aux tribunaux judiciaires pour prononcer sur la responsabilité du fonctionnaire.

Mais il peut arriver, affirme-t-on, que l'annulation de l'acte soit motivée par une erreur grossière, par une usurpation manifeste, par une inexcusable atteinte aux droits privés : l'irrégularité commise est alors si grave qu'elle constitue un dol ou tout au moins une faute lourde qui fait dégénérer l'acte illégal ou entaché d'excès de pouvoir en une faute personnelle (1).

(1) Sous l'inspiration de M. Laferrière le Tribunal des Conflits a réservé cette éventualité dans les termes suivant : « L'illégalité, dit-il, ou l'excès de pouvoir reprochés à un acte administratif, lors même qu'ils seraient reconnus par l'autorité compétente, ne le dépouilleraient pas de ce caractère et n'auraient pas pour effet *nécessaire* de faire dégénérer la faute ou l'erreur administrative qui aurait été commise en une faute personnelle, de laquelle seule peut résulter la responsabilité civile ». (Trib. des Confl., 15 déc. 1877 (de Roussen et Août) ; 29 déc. 1877 (Viette) ; *Rec.* Lebon 1877, pp. 1007 et 1075.) — M. Hauriou exprime la même idée lorsqu'il affirme que la responsabilité personnelle du fonctionnaire n'est pas encourue par cela seul qu'il a fait un acte illégal : « Il faut qu'il ait ajouté à l'illégalité la circonstance qui devient le fait personnel ». Et il apparaît très nettement, malgré l'ambiguïté de l'expression, que dans l'esprit de

Une autre théorie fort originale a été proposée par M. Duguit, qui fonde la distinction des fautes non plus sur leur degré de gravité mais sur le but poursuivi par ceux qui les ont commises (1).

Il oppose la faute personnelle à la faute de fonction : il y a faute de fonction, et seule la responsabilité de l'Etat peut être retenue, quand le fonctionnaire a agi dans l'esprit de sa fonction, c'est-à-dire en poursuivant effectivement le but en vue duquel cette fonction a été établie. Il y a faute personnelle, au contraire, et seule la responsabilité du fonctionnaire peut être engagée, quand il a agi dans un but qui n'était pas celui qu'avait prévu le législateur en instituant sa fonction. Ce qui différencie en un mot la faute fonctionnelle de la faute personnelle ce n'est pas la gravité de la faute, mais le but qu'a poursuivi le fonctionnaire en agissant. *Le degré de faute pourra influer sur l'étendue de la responsabilité ; il n'aura aucune conséquence sur le principe même de cette responsabilité* (2).

De là il résulte que quelque lourde et grossière que soit la faute commise, le fonctionnaire ne sera pas responsable s'il est resté dans l'esprit de sa fonction, s'il a agi dans le but d'accomplir son service, de gérer les intérêts publics, dans un but étatique et fonctionnel d'utilité générale.

l'auteur, la « circonstance » à laquelle il est fait allusion sera réalisée, quand la gravité de l'erreur sera telle qu'elle constituera une faute lourde.

(1) Cf. Duguit. *L'Etat, le Gouvernement et les Agents*, 1903, t. II, p. 639 sq. — Voir aussi du même auteur : *Manuel de droit administratif*, p. 457 sq., et : *Le Droit social, le droit individuel et la transformation de l'Etat*, Paris, 1908. pp. 99 et 100.

(2) Duguit. *L'Etat*, p. 649.

Au contraire quelque légère que soit sa faute, il sera personnellement responsable, s'il est sorti de l'esprit de sa fonction, s'il a agi dans un but autre que la gestion de son service, dans un but égoïste, dans un intérêt individuel.

Quant à la question de savoir quels sont les rapports entre la validité des actes administratifs et la responsabilité des fonctionnaires, M. Duguit la résout de la façon suivante : « Peu importe, dit-il, que l'acte soit considéré comme inexistant, comme annulable pour excès de pouvoir ou détournement de pouvoir. C'est là un point tout à fait étranger à la question de responsabilité », mais qu'il s'agisse d'un acte juridique pris en soi, constitué par une déclaration de volonté du fonctionnaire, par une décision pouvant violer une loi de compétence, ou qu'il s'agisse simplement, ce qui est généralement le cas, d'opérations administratives ministérielles, techniques, sans caractère juridique, de simples mesures d'exécution, c'est dans l'un et l'autre cas, à l'aide du même critérium, celui du but poursuivi par le fonctionnaire, qu'on doit déterminer la responsabilité encourue : le fonctionnaire est responsable s'il y a un fait personnel détachable de la fonction et ce fait est détachable de la fonction s'il a été inspiré par un but autre que le but fonctionnel (1).

(1) Par une conséquence logique de cette théorie, M. Duguit est amené à affirmer que l'acte même accompli en dehors des procédures légales de l'administration, ce qu'on appelle la « voie de fait », que caractérise l'absence totale de formes, ne constitue pas nécessairement une faute personnelle, car « tout en négligeant complètement les formes l'agent peut avoir très utilement géré le service public qui lui est confié ». (Cf. *L'Etat*, p. 653). Voir en sens contraire : Laferrière, *op. cit.*, p. 478 ; Hauriou, *op. cit.*, p. 377, et note sous Conflits 9 déc. 1899 et 20 janvier 1900 (S. 1900. 3. 89).

Des deux théories que nous venons d'exposer, celle de M. Duguit nous semble la mieux fondée, la plus logique et la moins arbitraire. Nous estimons, en effet, qu'il est très difficile d'apprécier le degré de faute, qui selon M. Hauriou, constitue le fondement de la responsabilité du fonctionnaire. La distinction proposée entre la faute lourde et la faute légère est vague et malaisée ; c'est en vain qu'on demanderait aux partisans de cette théorie de nous dire où s'arrête la faute légère et où commence la faute lourde. Il n'existe pas de ligne de démarcation exacte permettant de distinguer nettement l'une et l'autre, parce qu'il n'y a pas de différence de nature, mais une simple différence de degré entre l'une et l'autre. Nous rejetons donc ce critérium incertain parce que purement subjectif, du degré de gravité de la faute.

Nous nous rallions à la théorie de M. Duguit qui se fonde sur la nature et l'objet même de la faute ; c'est d'après le but objectivement poursuivi par le fonctionnaire, criterium rationnel, objectif et certain, qu'il faut résoudre la question de la responsabilité du fonctionnaire et de l'Etat (1).

*
* *

Parvenu au terme de cette rapide étude sur la responsabilité des fonctionnaires depuis 1789, nous en voulons faire ressortir une double conclusion.

(1) Cette théorie est pour ainsi dire calquée sur l'idée qui paraît avoir inspiré l'article 505 C. p. c. relatif à la responsabilité des magistrats de l'ordre judiciaire. Ceux-ci ne peuvent encourir de responsabilité personnelle, quelque grave que soit leur négligence, quelque grossière que soit leur erreur, s'ils n'ont eu d'autre but que de remplir leurs fonctions judiciaires (Cf. Duguit, *op. cit.*, p. 652).

1° Nous plaçant au point de vue théorique et juridique nous condamnons dans son origine et dans son principe la jurisprudence de 1873.

Cette jurisprudence n'a pu s'implanter, — nous pensons l'avoir démontré, — qu'en dénaturant le droit antérieur au décret de 1870 et qu'en violant, dans son esprit comme dans son texte, le décret de 1870 lui-même. Elle a eu pour but et pour effet, — c'est un fait qu'osent à peine nier ses défenseurs les plus ardents, — en substituant au système aboli de l'autorisation préalable le système illégal du conflit, de rétablir dans la mesure du possible la garantie des fonctionnaires.

Nous protestons donc, au nom du droit, contre l'interprétation erronée du décret-loi. Mais cette protestation de principe contre une jurisprudence désormais invariable serait aujourd'hui bien vaine et l'étude historique et doctrinale que nous avons entreprise pourrait paraître elle-même bien inutile, si nous n'en faisions ressortir l'intérêt présent et immédiat.

Or cet intérêt réside avant tout dans la constatation que nous avons faite de la puissance de notre administration et de ses tendances antilibérales. Il ne faut pas oublier que c'est sous la pression de l'administration que le Tribunal des conflits a fait revivre sous une forme nouvelle, au mépris même d'une loi formelle qui avait voulu inaugurer en France un régime répressif de protection des fonctionnaires, le régime préventif de la garantie administrative.

C'est un fait historique particulièrement significatif qui prouve à l'évidence que malgré la chute de l'Empire l'administration française a gardé l'empreinte napoléonnienne ; et nous retrouverons bientôt dans certains pro-

jets de lois récemment proposés par des ministres républicains la manifestation inattendue, de cette crainte séculaire qu'inspire encore la liberté à nos gouvernements et à nos administrations, de cet esprit impérialiste qui a survécu à quarante ans de République !

2° Nous plaçant au point de vue pratique, nous reconnaissons que la jurisprudence de 1873 n'a pas produit de mauvais résultats. Le système du conflit, — quelque analogie qu'il présente avec le système de l'an VIII, est certainement préférable à ce dernier : c'est qu'en effet les gouvernements, en général, n'abusent pas du conflit; et les tribunaux appliquent raisonnablement la distinction des fautes à la responsabilité des fonctionnaires et de l'État.

Aussi les protestations, qui au lendemain de l'arrêt Pelletier s'étaient élevées dans la doctrine et dans le monde politique (1) contre la jurisprudence nouvelle, se sont elles-mêmes peu à peu apaisées. Certes la théorie de la distinction des fautes n'est qu'une construction juridique prétorienne, vicieuse dans son origine, — et c'est ce qui fait qu'elle échappe dans une certaine mesure aux définitions théoriques. Mais elle est moins subtile dans la réalité qu'en apparence et se comprend plus facilement qu'elle ne s'exprime : elle n'a point à proprement parler de *base légale*, car celle qu'on lui prête est fausse et erronée, mais elle est fondée sur un principe d'équité et de bon sens qui lui donne une *base morale* d'une valeur pratique indiscutable. C'est une distinction très fine, très

(1) Un certain nombre de projets de lois ont été proposés de 1873 à 1889, qui étaient inspirés par le vieil esprit libéral ; ils sont aujourd'hui tombés dans l'oubli.

morale et très haute, dit avec raison M. Hauriou (1), — et c'est ce qui explique que, consacrée depuis longtemps par une jurisprudence constante, elle n'est plus aujourd'hui sérieusement discutée par personne dans son application.

(1) Cf. Note sous Sirey, 1908. 3. 82. — *Contrà* : Cf. Jacquelin, *op. cit.*, p. 137 : « Trop subtile et trop arbitraire, dit cet auteur, est une telle distinction pour être vraie ».

SECTION II

Essai d'application des principes généraux du droit public à la responsabilité des Instituteurs publics.

CHAPITRE PREMIER

LA RESPONSABILITÉ DES INSTITUTEURS PUBLICS A RAISON DES ACCIDENTS

Après avoir dégagé les principes fondamentaux du droit public qui régissent actuellement la responsabilité des fonctionnaires, en général, nous devons maintenant examiner la question de savoir comment ces principes peuvent s'appliquer à une catégorie de fonctionnaires déterminés, — en l'espèce aux maîtres de l'enseignement primaire public.

Nul ne saurait aujourd'hui contester que les instituteurs publics sont de véritables fonctionnaires ; comme tels, il semble qu'ils doivent être soumis aux mêmes règles de droit, à la même responsabilité que tous les autres fonctionnaires administratifs. A la vérité cette solution si logique et si rationnelle n'est point celle que

consacrent les faits. Les instituteurs demeurent généralement soumis dans la pratique aux principes du Code civil, à la responsabilité de droit commun, comme s'ils étaient de simples particuliers.

Comment une telle anomalie peut-elle s'expliquer ? Comment se peut-il faire qu'en matière de responsabilité les instituteurs publics ne soient pas considérés comme des fonctionnaires ?

Pour répondre à cette question, un rapide exposé de la condition des instituteurs, envisagée historiquement, est ici indispensable.

Sous l'ancien régime il n'y avait pour ainsi dire pas d'enseignement primaire : et ce n'est qu'au XVIII^e^ siècle qu'on voit les membres des Parlements, sous l'influence sans doute des idées des philosophes, demander un enseignement public et national. Les cahiers des Etats généraux de 1789 expriment le même vœu et la Déclaration des Droits affirme la nécessité de « l'instruction commune à tous et gratuite — à l'égard de l'enseignement indispensable à chacun ». La Révolution voit éclore divers projets qui tentent en vain de réaliser cette idée (1).

La première intervention de l'Etat en la matière est un décret du 3 brumaire an IV, décidant que l'instituteur recevra un logement, et un local nécessaire pour les classes : et que les élèves paieront une rétribution fixée par l'Administrateur du département. — Mais en fait, l'école n'était à proprement parler qu'un lieu de garde et les élèves payaient si peu que l'instituteur était généralement contraint d'exercer un autre métier.

(1) Tels sont les projets de Condorcet, de Romme, de Rabaut, de Lakanal, etc.

L'instituteur devint fonctionnaire, mais fonctionnaire municipal à statut bizarre et incertain, par la loi du 11 floréal an X. Il y eut dès lors, nominalement tout au moins, une école primaire par commune, dont le maître, surveillé par le sous-préfet et le maire, choisi par la municipalité, était payé tantôt par la commune, tantôt et dans la pluralité des cas, par les parents des élèves.

Napoléon 1er fonda sous le nom d'Université impériale un corps chargé exclusivement de l'enseignement et de l'éducation publique dans tout l'Empire (loi du 10 mai 1806, art. 1er). Divers décrets réglèrent les détails d'organisation de l'Université à tous les degrés (1). Tous les maîtres devaient ou appartenir à l'Université ou tout au moins être autorisés, brevetés, admis au serment et surveillés par le grand-maître de l'Université. Il est intéressant pour nous de remarquer que si à la vérité l'organisation des établissements d'enseignement secondaire et supérieur était prévue et réglementée jusqu'en ses plus petits détails (2), en revanche, on s'en remettait aux Frères de la Doctrine chrétienne du soin d'assurer dans la plus grande partie des communes de France le service de l'enseignement primaire (3). En fait les maîtres primaires, à demi fonctionnaires et à demi libres, demeuraient dans une situation étrange et quasi abandonnée : le budget de l'enseignement primaire atteignait la somme modique de 4.250 francs.

Avec les lois du 28 juin 1833 et du 15 mai 1850 qui supprimaient le monopole de l'Etat, les instituteurs n'é-

(1) Décrets du 17 mars 1808 et du 15 novembre 1808.
(2) Cf. Décrets du 9 avril 1809, du 4 juin 1809, du 15 nov. 1811.
(3) Cf. Décret du 27 mars 1808, art 109.

taient plus soumis qu'à la surveillance de l'Etat et des délégués cantonaux : ils étaient nommés par les Conseils municipaux d'après une liste d'admissibilité dressée par le Conseil académique du département ou sur présentation des supérieurs de leur ordre, s'il s'agissait de congréganistes : le ministre ne donnait qu'une investiture ; le recteur seul pouvait réprimander, suspendre ou révoquer (1). Enfin, après avoir pendant près de deux ans confié au recteur la nomination des instituteurs primaires publics, on institua par la loi du 14 juin 1854 le système encore actuellement en vigueur : celui en vertu duquel le droit de nomination, de suspension et de révocation est laissé aux préfets.

Quant à l'enseignement primaire en lui-même, il fut organisé par la troisième République, les lois des 16 juin 1881, 28 mars 1882 et 30 octobre 1886 en ayant successivement établi la gratuité, l'obligation et la laïcité. Les instituteurs continuent à être nommés par le préfet sur la proposition de l'inspecteur d'académie (2). Ils sont payés par l'Etat (3). Ils sont astreints à certaines conditions d'aptitude, de moralité et de capacité (4) fixées par l'Etat. Ils sont enfin tributaires de la loi du 9 juin 1853 sur les pensions civiles.

Telle est dans ses grandes lignes l'évolution qui s'est peu à peu accomplie : l'instituteur primaire qui, en 1804, à l'époque de la promulgation du Code civil, n'était encore qu'un simple citoyen dont on n'exigeait aucun diplôme et qui choisi par la commune, rétribué par les

(1) Cf. Loi du 15 mars 1850, art. 31 à 35.
(2) Cf. art. 27 de la loi du 30 oct. 1886.
(3) Cf. Lois du 29 juillet 1889 et du 25 juillet 1893.
(4) Cf. Loi du 30 août 1886.

parents, était libre d'accepter ou de refuser les élèves, sous un régime de non obligation d'enseignement, — est devenu un véritable *fonctionnaire public*, nommé par le représentant du pouvoir central, payé et pensionné par l'Etat, qui le soumet à des conditions très strictes de capacité et qui l'oblige à recevoir tous les enfants de la commune inscrits d'office à son école.

La notion de l' « Etat enseignant » a définitivement triomphé et les instituteurs sont aujourd'hui des agents de l'Etat, délégués par lui dans la fonction d'enseignement ; ils sont dans toute l'acception du mot des fonctionnaires publics chargés d'assurer le fonctionnement d'un service public (1). Cette qualité de fonctionnaires qu'aucun texte ne leur reconnaît expressément ne saurait plus à l'heure actuelle leur être déniée.

*
* *

Nous avons vu qu'en 1804 les instituteurs étaient de simples particuliers chargés avant tout de la surveillance des enfants en dehors de la maison paternelle ; aussi n'est il pas étonnant que le Code civil les ait soumis aux règles du droit commun. L'article 1384, alinéa 4, les rendait expressément responsables du dommage causé par leurs élèves pendant le temps qu'ils étaient sous leur surveillance. Il était tout naturel qu'il en fût ainsi. Quand un père en effet confiait son enfant à un instituteur, il y avait dans ce fait une délégation de la puissance paternelle ; l'instituteur qui surveillait l'enfant aux lieu et place de ses parents était présumé responsable pendant

(1) Séance du 16 pluviôse an XII. Locré, *Legislation civile*, t. V, p. 181.

la durée de cette surveillance comme ils l'étaient eux-mêmes tant que l'enfant restait sous leur garde (art. 1384, al. 2).

Bertrand de Gouille expliquait, dans son rapport au Tribunat, quel était le fondement de cette responsabilité : « ... C'est que les instituteurs, disait-il, remplacent alors les parents ; c'est que la loi leur délègue une portion d'autorité pour retenir les enfants qui sont sous leur direction dans les bornes de la circonspection et du devoir ; c'est qu'ils doivent à ces enfants de bonnes instructions et de bons exemples ; c'est qu'il faut qu'ils se garantissent de toute faiblesse envers eux et c'est qu'enfin *ils ont la faculté de renvoyer ceux d'entre ces enfants qui leur paraissent pervers et incorrigibles* ».

De même il était logique qu'on appliquât aux instituteurs les principes de la responsabilité de droit commun qu'encourt tout particulier en vertu des articles 1382 et 1383 c. c., à raison de son fait ou de sa négligence.

Mais du jour où les instituteurs publics sont incontestablement devenus des fonctionnaires, ils auraient dû par ce fait même être soustraits à la responsabilité de droit commun : on aurait dû leur appliquer la distinction des fautes que la jurisprudence appliquait depuis 1873 à tous les autres fonctionnaires administratifs chargés d'un service public. La logique voulait qu'ils fussent désormais soumis en leur qualité de fonctionnaires non plus aux principes du droit civil mais aux principes du droit public (1).

(1) Il est intéressant de remarquer que si les instituteurs étaient devenus des fonctionnaires avant 1873 et notamment sous le régime de la législation de l'an VIII, ils n'auraient pu bénéficier de la garan-

En fait la jurisprudence qui depuis 1804 appliquait aux instituteurs non fonctionnaires le droit commun des articles 1382 à 1384 du Code civil continua de le leur appliquer alors même qu'ils étaient devenus des fonctionnaires : une telle jurisprudence, normale en 1804, admissible jusqu'en 1881, est aujourd'hui absolument incompréhensible : elle consacre une solution antijuridique qui n'a pour excuse que la tradition. Et nous ne pouvons que déplorer que les tribunaux ne se soient pas inspirés des principes essentiels de notre droit public moderne, quant à la responsabilité des instituteurs et qu'ils n'aient jamais essayé de leur appliquer la distinction des deux fautes, de la faute personnelle qui eût engagé la responsabilité des instituteurs, et de la faute de service qui eût entraîné la responsabilité de l'Etat.

Pour ne l'avoir pas fait les tribunaux ont édifié une jurisprudence qui à partir de 1890, donna lieu à des critiques passionnées de la part des instituteurs. Ceux-ci se plaignirent avec juste raison d'être accablés sous le poids d'une responsabilité particulièrement lourde dont ils supportaient seuls tout le fardeau, puisque dans aucun cas il ne pouvait y avoir partage de responsabilité entre eux et l'Etat. A la suite d'un jugement du Tribunal civil de la Seine du 23 janvier 1892 faisant une fausse application de l'article 1384, une vive émotion s'empara du monde universitaire : L'instituteur Leblanc, de Fontenay-

tie de l'article 75, car, ne participant pas plus que les professeurs de l'Etat à l'exercice de la puissance publique, ils n'auraient pu être considérés comme des « agents du gouvernement ». Seule la jurisprudence du Tribunal des Conflits applicable à tous les fonctionnaires administratifs, aurait pu étendre aux instituteurs publics le bénéfice de la garantie.

sous-Bois, s'était vu condamner par la 10e Chambre qui l'avait déclaré responsable tout en reconnaissant l'impossibilité où il s'était trouvé d'empêcher les coups portés à la victime : c'était transformer la présomption *juris-tantum* de l'article 1384 alinéa 4 en présomption *juris et de jure*. Leblanc ne fit pas appel de ce jugement dans les délais, et devint fou. Le Procureur de la République se pourvut dans l'intérêt de la loi devant la Chambre des appels correctionnels : un arrêt de principe infirma la thèse juridique de la 10e Chambre, mais ne put que confirmer le jugement non frappé d'appel régulier (1). Une véritable campagne fut menée tant par les instituteurs que par des hommes politiques en faveur d'une réforme de l'article 1384 (2). Ce mouvement aboutit au vote de la loi du 20 juillet 1899 qui, ajoutant un paragraphe à l'article 1384, substituait la responsabilité de l'Etat à celle des instituteurs publics (3).

(1) S. 1899. 2. 138.

(2) Cf. Projet de loi Malzac du 13 mars 1896 (*J. Off.* 1896. Doc. parl., Ch. des Dép., annexe 1837). — Projet de loi Hubbard du 28 mai 1896 (*J. Off.* Doc. parl., Ch. des Dép., annexe 1898). — Projet de loi Lavy du 28 mai 1896 (*J. Off.*, Doc. parl., Ch. des Députés, annexe 1899). — Voir le rapport de M. Samary à la Chambre sur ces trois projets (*J. Off.*, 1898, Doc. parl., Ch. des Dép., annexe 3096), et le rapport de M. Thézard au Sénat (*J. Off.*, Doc. parl., Sénat, 1899, annexe 23).

(3) Cette loi est ainsi conçue : « La disposition suivante est ajoutée au dernier alinéa de l'article 1384 du Code civil : toutefois la responsabilité civile de l'Etat est substituée à celle des membres de l'enseignement public. — L'action en responsabilité contre l'Etat dans le cas prévu par la présente loi sera portée devant le tribunal civil ou le juge de paix du lieu où le dommage a été causé et dirigée contre le préfet du département ».

Cette loi de 1899 qui est encore en vigueur actuellement avait pour but d'exonérer l'instituteur de la présomption de faute qui pesait jusque-là sur lui : l'instituteur ne peut plus désormais être déclaré responsable que si l'on peut apporter la preuve de sa faute. La loi nouvelle devait donc avoir pour effet le renversement de la preuve en ce qui concerne la responsabilité de l'instituteur.

Et l'on se flattait ainsi de mettre les membres de l'enseignement public à l'abri des actions en responsabilité qui s'étaient multipliées dans une proportion inquiétante dans les années qui avaient précédé le vote de la loi.

Désormais, disait-on, ce sera l'Etat, « entrepreneur d'éducation », qui sera présumé responsable : et cette solution sera favorable non seulement aux instituteurs, mais aux victimes des accidents elles-mêmes qui trouveront dans l'Etat un débiteur toujours solvable. Au surplus la loi donnait compétence aux tribunaux civils pour connaître des actions en responsabilité formées contre l'Etat dans le cas prévu par ladite loi (1).

Quels ont été les résultats de cette législation sur laquelle ses auteurs fondaient les plus belles espérances?

(1) La Chambre des Députés n'avait pas résolu la question de compétence : la vérité est qu'elle n'y avait pas pensé. C'est M. Chaumié qui, à la séance du Sénat du 21 mars 1899, fit remarquer que les actions en responsabilité intentées à l'Etat, à raison des dommages causés par son fait ou celui de ses agents étaient normalement de la compétence du Conseil de préfecture avec la possibilité de pourvoi devant le Conseil d'Etat. (*J. Off.* Débat parl., Sénat, p. 334). C'est alors qu'on vota un amendement proposé par M. Demôle, et qui, donnant compétence à la juridiction civile pour les contestations soulevées par l'application de l'art 1 384 à l'Etat, devint l'article 2 de la loi de 1899.

La vérité nous oblige à dire qu'ils ont été aussi peu satisfaisants que possible. La loi nouvelle, qui ne fait certes pas honneur à nos législateurs, n'a pas répondu à son but et n'a rendu en fait aux instituteurs aucun service appréciable.

En effet, cette loi n'a substitué la responsabilité civile de l'Etat à celle de l'instituteur que dans le cas où cette responsabilité est fondée sur la présomption de faute édictée par l'article 1384 à raison du fait d'autrui, mais elle a laissé subsister la responsabilité de l'instituteur résultant de son *fait personnel* en vertu des articles 1382 et 1383. Les auteurs de la loi nouvelle précisèrent à plusieurs reprises qu'ils n'entendaient en aucune façon toucher aux articles 1382 et 1383. M. de Marcère semble avoir eu le vague pressentiment que la réforme ainsi limitée serait inutile et illusoire. « Dans ces conditions, disait-il au Sénat, je reconnais que la loi perd de son importance tellement que peut être il n'était pas nécessaire de la faire ! » C'était sagement pensé ! M. Thézard, rapporteur de la loi au Sénat, expliquant la portée de la réforme proposée disait : « De deux choses l'une ; ou il y aura une faute personnelle, faute caractérisée, faute prouvée, et alors c'est l'instituteur qu'on doit actionner et non l'Etat ; ou bien il n'y a pas cette faute personnelle, caractérisée, prouvée à la charge de l'instituteur, et c'est l'article 1384 qui doit être appliqué, c'est l'Etat seul qui doit être assigné... » M. Thézard avait envisagé deux hypothèses possibles : Il n'en avait pas prévu une troisième, celle où la partie lésée poursuivrait à la fois l'instituteur et l'Etat : or c'est celle-là qui dans presque tous les cas s'est réalisée. Le demandeur avisé ne manque jamais dans la pratique d'appeler en cause à la fois l'Etat, en vertu de

l'article 1384 alinéa 5, et l'instituteur en vertu des articles 1382 et 1383. « La partie lésée, avait dit M. Thézard, n'aura pas l'idée extraordinaire, ayant en face d'elle comme responsable l'Etat qui est toujours solvable, d'assigner par surcroît et à tort l'instituteur ». Les faits sont venus démentir ces paroles imprévoyantes : dans la pratique la partie lésée n'a presque jamais eu l'idée extraordinaire, ayant en face d'elle à la fois l'Etat et l'instituteur dont il lui est difficile a priori de déterminer la responsabilité respective, de n'assigner que l'Etat ! Au surplus quand par hasard la poursuite n'est dirigée que contre l'Etat, celui-ci peut toujours appeler en garantie l'instituteur qui se trouve alors avoir en face de lui deux adversaires : d'une part le demandeur qui s'efforce de prouver qu'il n'était pas impossible d'empêcher l'accident et d'autre part l'Etat qui essaie d'établir la faute de l'instituteur : « Et le tribunal, dit avec raison M. Bourguignon, lorsqu'il n'admettra pas l'impossibilité, sera presque toujours amené à conclure à la faute de l'instituteur (1). » Et pourquoi ? Si l'on prenait la peine d'y réfléchir, on en comprendrait facilement la raison.

Lorsque l'Etat est assigné il a deux moyens de défense à sa disposition. Il peut essayer de prouver 1° qu'il y a eu impossibilité d'empêcher l'accident ; 2° qu'il y a eu faute de l'instituteur.

Or dès l'instant où l'Etat ne réussit pas à établir la première preuve, la seconde preuve se trouve déjà par là même implicitement administrée : s'il n'était pas impossible d'empêcher l'accident c'est donc que l'instituteur

(1) Bourguignon. *De la responsabilité des instituteurs au point de vue du droit civil.* Thèse Paris, 1908, p. 115.

s'y était mal pris, c'est qu'il avait mal surveillé, c'est qu'il avait commis une faute ! Et voilà comment s'explique qu'en pratique les tribunaux n'aient presque jamais condamné l'Etat et qu'ils aient au contraire retenu dans la plupart des cas la responsabilité de l'instituteur contre lequel il est toujours facile d'arguer d'un manque de surveillance (1). Et depuis 1899 le nombre des procès en responsabilité contre les instituteurs publics à raison des accidents survenus dans les écoles n'a pas cessé d'augmenter.

Cette loi bâtarde de 1899, insuffisamment étudiée, mal conçue dans son principe, mal rédigée dans son texte, n'a apporté aucune amélioration sérieuse dans la situation des instituteurs. Elle n'a même pas déterminé la durée exacte de la responsabilité de l'Etat. M. Leygues avait dit que « la responsabilité de l'Etat serait limitée au temps consacré à l'enseignement obligatoire. » Or la

(1) Voici à titre d'exemple une espèce caractéristique : Le 11 avril 1899, la 3e classe de l'école de Villemomble se trouvait sans maître par suite de la maladie d'un adjoint. Le maître de la 2e classe fut chargé de surveiller la 3e classe en même temps que la sienne, bien qu'il n'y eût entre les deux classes ni porte vitrée ni communication directe : il en résulte que le maître passa sa journée à voyager entre les deux classes à surveiller. Or, à l'instant où il sortait de l'une d'elles, un enfant lança son porte-plume vers l'un de ses camarades et lui creva l'œil. Le père de l'enfant assigna le directeur d'école qui fut condamné par jugement du tribunal de la Seine du 12 décembre 1900, à lui payer 300 francs de dommages-intérêts et à servir à l'enfant une rente viagère de 400 francs. Le tribunal décida « que sans doute X, directeur, éprouvait quelque difficulté à assurer le service, mais qu'il n'en était pas moins tenu de prendre les mesures nécessaires pour maintenir l'ordre et la discipline dans toutes les classes placées sous sa direction. » (Cf. *Manuel général de l'instruction primaire*, 26 janv. 1901).

question s'est posée dans la pratique, de savoir si l'Etat est responsable aux lieu et place des instituteurs, des accidents survenus au cours des repas pris à l'école, des promenades, du travail manuel, des cours complémentaires, des cours d'adultes, etc. Les tribunaux ont rendu sur ce point les décisions les plus contradictoires. C'est une raison de plus, d'ailleurs, pour que la partie lésée n'hésite pas à assigner l'instituteur en même temps que l'Etat : « Il semble à première vue, dit fort justement M. Berthélemy dans un rapport au ministre de l'instruction publique, que les victimes des dommages causés n'aient pas intérêt à agir directement contre l'instituteur : il est bien plus simple pour eux d'actionner l'Etat Pour que leur action soit efficace il leur suffit d'établir que le dommage a été causé par la faute d'un élève soumis à la surveillance du maître. Si l'on regarde de près, on reconnaît au contraire qu'il serait souvent imprudent pour les victimes du dommage de s'en tenir à l'action en responsabilité contre l'Etat. Ne risque-t-on pas en effet de se voir opposer par l'Etat cette fin de non-recevoir : l'instituteur au moment où l'accident s'est produit n'accomplissait pas un service réglementaire, c'est lui seul qui est responsable. Le moyen d'échapper à ce risque, est d'agir conjointement contre l'instituteur et contre l'Etat et on ne manquera pas de le faire. »

Mais c'est en vain que depuis de nombreuses années les instituteurs réclament une intervention nouvelle du législateur. Plusieurs propositions de loi ont été déposées à la Chambre, mais les députés n'ont pas trouvé le temps jusqu'ici de les discuter et cela tient sans doute à ce fait, — c'est une constatation navrante que notre impartialité nous oblige à faire, — que la question n'offre pas un caractère

politique assez accentué pour intéresser le Parlement (1).

En résumé, c'est dans la méconnaissance des principes du droit public par la jurisprudence et par le législateur de 1899 qu'il faut chercher la source et la raison de cette déplorable situation.

Les instituteurs sont des fonctionnaires publics : pourquoi ne pas les traiter comme tels ? Pourquoi les mettre en dehors du droit commun des fonctionnaires ? Pourquoi laisser à leur charge cette responsabilité exceptionnellement lourde et manifestement injuste ?

Seuls de tous les fonctionnaires les instituteurs sont responsables de toutes leurs fautes, quelque légères qu'elles soient ; et c'est ce contre quoi nous protestons.

Il faudrait au moins les faire rentrer dans le droit commun des fonctionnaires en leur appliquant la théorie de droit public de la distinction des fautes : il pourrait alors y avoir partage équitable de responsabilité entre l'instituteur et l'Etat, le premier n'étant responsable que de sa faute personnelle dans le sens où l'entend la jurispru-

(1) Voir une première proposition de M. Pierre Dupuy, déposée à la Chambre des Députés le 27 mars 1905. (*J. Off.*, 1905. Ch. des Députés, annexe 2. 349). Une proposition de M. Henri Michel, du 27 mars 1905. (*J. Off.* 1905. Ch. des Dép., annexe 258, p. 550). Une proposition déposée le 5 février 1906 par M. Cruppi, au nom de la Commission de la réforme judiciaire et de la législation criminelle. (*J. Off.* 1906, Doc. parl. Ch. des Dép., annexe 2. 692, p. 46). Une nouvelle proposition de M. Pierre Dupuy déposée le 14 juin 1906 (*J. Off.* 1906. Ch. des Dép., annexe, p. 550). Nous étudierons plus loin un projet de M. Dessoye, du 21 janvier 1909, qui prétend résoudre tout à la fois le problème de la responsabilité du fait d'enseignement et celui de la responsabilité des accidents, et enfin un projet de M. Chastenet du 26 mai 1909 sur « la responsabilité de l'Etat et de ses préposés en matière d'enseignement public. »

dence des conflits, le second devant répondre de toutes les fautes de service (1).

Il resterait à préciser les éléments de discrimination de la faute personnelle et de la faute de service : nous ne nous dissimulons pas que ce pourrait être fort délicat. (M. Bourguignon proposait récemment de considérer toujours le défaut de surveillance de l'instituteur comme une faute de service).

C'est là un problème que nous posons à la sagacité de nos législateurs et sur lequel nous ne pourrions pas insister ici sans sortir du cadre de cet ouvrage.

Il nous suffit d'avoir établi : 1° que par une inexplicable anomalie l'instituteur est actuellement soumis, en ce qui concerne la responsabilité des accidents, à un régime d'exception particulièrement inique ; 2° que la seule solution juridique de ce problème consistera, tant qu'on voudra fonder la responsabilité des accidents scolaires sur le principe de la faute (2), à appliquer aux institu-

(1) S'inspirant de cette pensée, M. Perreau a pu dire avec raison que la loi de 1899 était inutile : Point n'était besoin de réformer l'article 1384, pour soustraire à la présomption de faute qu'il édicte les instituteurs publics : ceux-ci étant des fonctionnaires, échappaient de plein droit à l'application du Code civil. Les tribunaux auraient donc pu très juridiquement décider qu'il n'existait contre les instituteurs publics aucune présomption de faute, et leur appliquer la distinction entre le fait personnel et le fait administratif, en cas de faute prouvée. Mais jamais la jurisprudence n'a admis cette manière de voir. (Voir note de M. Perreau, sous Sirey, 1896. 1. 473 et de M. Hauriou, sous Sirey, 1898. 3. 49. Cf. aussi : Perreau. *De la responsabilité envers les particuliers des fonctionnaires administratifs*. Thèse Bordeaux, 1893. p. 49, 19. Voir encore note de M. Perreau, sous Sirey, 1899. 2. 140).

(2) A la vérité, il faudra en arriver à substituer à la théorie sub-

teurs la théorie de droit public de la distinction des fautes.

Mais ayant limité plus spécialement notre sujet à la

jective de la responsabilité, fondée sur la notion de faute, et qui est celle du Code civil, la théorie objective du risque professionnel qui est celle de la loi de 1898, sur les accidents du travail : c'est la solution d'avenir.

Quelque réforme en effet qu'on fasse en cette matière, toute législation restant fondée sur le principe de la faute, présentera toujours les inconvénients suivants : 1° de priver les parents et les enfants de toute indemnité, chaque fois que l'Etat prouvera qu'il ne pouvait empêcher l'accident ; 2° de les exposer à ne rien toucher chaque fois que l'instituteur reconnu responsable sera insolvable ; 3° de laisser à la charge des instituteurs une responsabilité pécuniaire nouvelle écrasante (sous forme notamment de rentes viagères), hors de proportion avec ses ressources et même avec la faute, si lourde, si caractérisée soit-elle, qu'il peut commettre en un moment de négligence, en une minute d'irréflexion ou de mauvaise inspiration ; 4° de nécessiter un partage nécessairement malaisé de responsabilité entre l'instituteur et l'Etat ; 5° de faire dépendre généralement du seul témoignage de tout jeunes enfants une responsabilité très lourde.

Le principe du risque pourra seul remédier à tous ces inconvénients. Un projet fut proposé en ce sens, il y a quelques années par M. Millerand, au nom d'une commission extraparlementaire qui avait été instituée auprès du ministère du travail : il fut généralement mal accueilli. Aucune des critiques, cependant, formulées contre le principe de ce projet ne nous semble décisive.

On a dit qu'il ne fallait pas soustraire les instituteurs à la responsabilité pécuniaire de leurs fautes personnelles et lourdes ? Mais en fait, ils s'y soustraient déjà actuellement en s'assurant ; et il est difficile de les en blâmer ! Il serait plus difficile encore de le leur interdire !

On a dit aussi que le risque professionnel coûterait trop cher à l'Etat ?

— S'il ne s'agissait plus que d'une question d'argent, il serait sans doute facile de la résoudre : on pourrait par exemple créer à cet effet

question de la responsabilité des instituteurs publics à raison de leur enseignement, c'est cette étude qu'il nous faut maintenant entreprendre.

une sorte de caisse spéciale d'assurances alimentée par les cotisations — qui pour chacun seraient alors minimes, de l'Etat, des parents et des maitres.

CHAPITRE II

LA RESPONSABILITÉ DES INSTITUTEURS PUBLICS A RAISON DE LEUR ENSEIGNEMENT

Jusqu'à ces dernières années les tribunaux n'avaient jamais encore été appelés à juger de la question de la responsabilité civile que peut encourir un instituteur à raison de propos tenus au cours de son enseignement : bien mieux, les auteurs semblaient d'accord pour affirmer que le fait d'enseignement ne pouvait créer une responsabilité civile. « Les instituteurs ne sont pas responsables de leur enseignement, disait récemment encore M. Bourguignon ; ils ont un programme qui leur est fixé et qu'ils n'ont qu'à suivre (1). » Et l'on estimait généralement que les propos tenus en classe par un instituteur ne pouvaient entraîner à l'encontre de celui-ci qu'une responsabilité administrative, sanctionnée par les peines disciplinaires que ses supérieurs hiérarchiques ont le droit de lui infliger (2).

Il fallut arriver jusqu'en 1907 pour que se produisît pour la première fois une action en responsabilité dirigée

(1) Bourguignon, *op. cit.*, p. 17.

(2) M. Beurdeley est aussi très catégorique en ce sens ; Cf. Beurdeley, *La Responsabilité des instituteurs*. Paris, 1892.

par un particulier contre un instituteur public à raison de son enseignement.

Et ceci suffit, non pas peut-être à justifier, mais du moins à expliquer l'émotion profonde qui s'empara du corps enseignant, du Parlement et de la presse politique devant ce fait nouveau.

Entrons donc sans autre préambule dans l'examen de cette fameuse affaire Morizot qui fit tant de bruit en son temps.

Au cours de l'hiver de 1906-1907, les enfants de l'école mixte de Viévigne (Côte-d'Or), rapportaient à leurs parents certains propos que l'instituteur, un sieur Morizot, leur aurait tenus, au cours de son enseignement (1). Un père de famille, le sieur Girodet, dont le fils était élève de ladite école, assigna l'instituteur devant le tribunal civil de Dijon, à la date du 13 mars 1907. Basant sa demande sur ce que l'instituteur Morizot « avait, dans son enseignement, commis des fautes lourdes et manqué gravement à ses devoirs d'instituteur », Girodet réclamait 2.000 francs de dommages-intérêts et trois insertions, en réparation du préjudice causé. Il offrait au sur-

(1) Voici quelles étaient ces paroles, telles que le demandeur les articula devant le tribunal : « 1° Les soldats français sont des voyous et des lâches ; 2° les Allemands ont bien fait, en 1870, de tuer les enfants au berceau ; 3° ceux qui croient en Dieu sont des imbéciles ; 4° il ne faut pas se confesser au curé, mais à ceux à qui on a fait tort ; 5° les curés causent la guerre ; 6° les vers qui se trouvent dans les prunes s'appellent des curés ; 7° le Bon Dieu, c'est un porte-monnaie bien garni ; 8° il n'y a pas de différence entre l'homme et la vache, car ils ont une queue tous les deux ; 9° les parasites de l'homme comprennent le morpion, qui se tient dans les parties sensibles et poilues de l'être humain.

plus de faire la preuve que les propos incriminés avaient bien été prononcés en classe.

Sans vouloir se défendre au fond, Morizot déclina la compétence du tribunal civil, se fondant sur ce que les paroles qu'on lui reprochait faisaient partie de son enseignement, et étaient dès lors un acte de sa fonction : par là, il prétendait ne relever que de la discipline hiérarchique, du jugement de ses chefs et de ses pairs. Le 10 juin 1907, le tribunal de première instance de Dijon se déclarait incompétent, « les propos échappant à l'appréciation de l'autorité judiciaire comme ayant été tenus par l'instituteur dans l'exercice de ses fonctions, et constituant des appréciations de choses et d'idées faisant l'objet de son enseignement ».

Le 21 décembre 1907, Girodet ayant interjeté appel, la cour de Dijon rendit un arrêt qui réformait le jugement du 10 juin et admettait le demandeur à faire la preuve des accusations portées contre Morizot. Nous en détachons ces attendus particulièrement intéressants : « Attendu que cette décision (du 10 juin) est basée sur une interprétation inexacte des principes qui déterminent la compétence des autorités judiciaire et administrative, en ce qui concerne les faits reprochés aux fonctionnaires, à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions ; que, d'après une jurisprudence établie, ceux-ci ne sauraient échapper à l'application des règles de droit commun lorsque le fait incriminé n'a pas un caractère professionnel, mais constitue un fait personnel, ce qui a lieu toutes les fois qu'il n'a pas été accompli en conformité d'actes administratifs, ou d'instructions émanant de l'administration » (1). L'arrêt

(1) D. 1908. 2. 229.

remarque ensuite qu'en fait on ne saurait rattacher aucune des paroles incriminées à l'exercice normal de l'enseignement, car du premier au dernier chef d'accusation, il s'agit de propos ou purement obscènes, ou immoraux et délictueux, ou qui violent la neutralité scolaire ; par suite, on ne peut pas dire que ces faits ont été accomplis conformément à des ordres administratifs ; s'ils sont prouvés, on devra affirmer que Morizot n'a pas rempli plus ou moins maladroitement le rôle qui lui était assigné comme instituteur, mais qu'il a, au contraire, violé manifestement les règles auxquelles en cette qualité il était assujetti. Et l'arrêt en conclut que les règles du droit commun lui sont applicables et que c'est avec raison à la juridiction ordinaire que Girodet s'est adressé pour obtenir, par application de l'article 1382, la réparation du préjudice qu'il aurait subi par la faute dont Morizot se serait rendu coupable.

* * *

Cet arrêt eut un retentissement énorme dans le pays. Et l'émotion qu'il suscita se traduisit par une intervention parlementaire : le 27 décembre 1907, M. Dessoye, député et Président de la Ligue de l'Enseignement, adressait au Ministre de l'Instruction publique une question sur l'affaire Morizot (1).

Le discours de M. Dessoye, tendait à démontrer le mal fondé de l'arrêt de la Cour de Dijon. Et il appuyait ses critiques sur l'argumentation suivante : l'instituteur, affirmait-il, peut tenir en classe des propos de deux sortes. Dans une première hypothèse il peut prononcer des

(1) Cf. *J. Off.* 27 déc. 1007, Déb. parl, Ch. des députés, p.3076 et s.

phrases qui tombent sous le coup de la loi pénale : dans ce cas il est incontestable que l'instituteur pourra être poursuivi devant le tribunal correctionnel qui constatera le délit, et s'entendre condamner, le cas échéant, à une réparation pécuniaire.

Or, dit M. Dessoye, sont-ce des propos de cette espèce qu'a prononcés Morizot ? Non pas : il s'agit seulement, — et c'est la seconde hypothèse qu'envisage l'orateur — de paroles qui sans constituer ni un délit ni une contravention dépassent cependant plus ou moins, — c'est une question de mesure — les limites imposées, dans l'intérêt même de l'école, au maître enseignant dans sa classe. Ces propos certes peuvent être regrettables, répréhensibles, reconnaît M. Dessoye ; mais ils ne peuvent en tous cas être soumis qu'à l'appréciation des juges administratifs, c'est-à-dire en l'espèce des conseils universitaires institués par la loi du 30 octobre 1886. Si en effet les tribunaux civils, ajoute-t-il, avaient le droit d'apprécier dans quelle mesure le maître a, dans ses leçons, observé la neutralité scolaire, ils seraient amenés à délimiter cette neutralité : ils s'immisceraient dans l'enseignement et feraient une incursion inadmissible dans le domaine pédagogique : ils se substitueraient très évidemment et très nettement à l'autorité académique elle-même. Et alors nous pourrions nous demander à quoi peuvent bien servir les tribunaux universitaires institués par la loi de 1886.

La thèse de l'orateur se résumait donc en ceci : pour tous les faits d'enseignement qui ne sont pas passibles de peines correctionnelles, l'instituteur ne relève que des juridictions universitaires. « Si nous admettions, disait-il, que les tribunaux civils sont compétents dans la matière en même temps que les tribunaux universitaires, il

n'y aurait qu'un mot pour qualifier cette situation : on pourrait dire que c'est l'anarchie judiciaire ».

Au reste, portant la question sur le terrain politique, M. Dessoye dénonçait l'affaire Girodet-Morizot, comme étant le premier épisode d'une campagne organisée par les partis de droite et les catholiques contre l'œuvre de l'école laïque. Et il descendait de la tribune en adjurant le Ministre de l'Instruction publique de se dresser vigoureusement contre ces entreprises, et de défendre l'école et l'esprit laïques contre ses ennemis.

Dans sa réponse à la question posée, M. Briand, alors Ministre de l'Instruction publique, faisait sienne la théorie de M. Dessoye. Il rappelait qu'en effet pour examiner si un maître se tient dans les limites que lui impose la neutralité scolaire, il existe une législation spéciale grâce à laquelle les droits des pères de famille et les intérêts de l'enfant sont sauvegardés. Cette législation prévoit le contrôle de l'administration et édicte des sanctions disciplinaires. Par suite, les pères de famille n'ont pas à se substituer à l'Etat : si un particulier pouvait dans tous les cas saisir les tribunaux civils des paroles prononcées en classe par un instituteur, ce serait la désorganisation de notre enseignement public.

Et le Ministre affirmait que l'arrêt de la Cour de Dijon, comportait un empiètement du pouvoir judiciaire sur le pouvoir administratif : « On peut s'émouvoir, disait-il, de constater qu'à l'heure actuelle devant nos tribunaux la préoccupation des intérêts publics, des intérêts de l'Etat, la notion des principes du droit public se sont singulièrement affaiblies. Le gouvernement n'est nullement disposé à favoriser des empiètements de cette nature. » Et il concluait par ces paroles d'une rare portée, que nous ne

pouvons nous dispenser de citer textuellement : « ... Je dis dès à présent que si jamais une jurisprudence s'instaurait dans ce pays, favorisant abusivement les intentions que j'ai indiquées, les projets de ceux qui essaient de déconcerter nos fonctionnaires, nos instituteurs, de désorganiser notre enseignement public, nous examinerions alors, en présence de cette extrémité, s'il ne conviendrait pas de proposer au Parlement le vote d'une législation qui serait de nature à déjouer de tels projets. »

Telles sont les déclarations qui furent apportées à la tribune de la Chambre par M. Dessoye et M. Briand : afin de n'en point dénaturer le sens, non plus que d'en affaiblir la portée, nous avons tenu à les résumer sans commentaires, nous réservant d'apprécier par la suite la valeur juridique de la thèse que nous venons d'exposer.

Bornons-nous pour l'instant à constater — le fait est fort curieux et mérite d'être signalé — que les paroles prononcées du haut de la tribune au nom du gouvernement par un Ministre qui dénonçait à la Chambre l'arrêt de la Cour de Dijon comme un empiètement du pouvoir judiciaire sur le pouvoir administratif, et qui rappelait avec véhémence les tribunaux au respect des principes du droit public, — ces paroles mêmes, dis-je, constituaient un véritable empiètement du pouvoir administratif sur le pouvoir judiciaire, une violation caractérisée du principe de la séparation des pouvoirs !

Le principe de la séparation des pouvoirs ne faisait pas obstacle à ce que le Ministre annonçât à la Chambre son intention d'élever le conflit, — car élever le conflit n'est pas seulement une possibilité et un droit, c'est un devoir pour le Ministre quand il croit l'administration menacée dans ses prérogatives. — Mais le même principe exigeait

en sa plus stricte observance, que le Ministre attendît la solution définitive de l'affaire en litige, avant de proposer sur la matière une législation nouvelle. L'intervention prématurée du gouvernement qui exprimait son intention de « défendre la liberté de la chaire contre la malveillance de l'ordre judiciaire » constituait en fait, sous sa forme comminatoire, une menace formelle, une véritable mesure d'intimidation, et conséquemment un ordre indirect, une injonction à peine déguisée à l'adresse du tribunal des conflits qui allait être appelé à se prononcer sur la question.

Au surplus, cette méconnaissance par le Parlement et le gouvernement du principe de la séparation des pouvoirs n'est point un fait isolé dans l'histoire parlementaire de la troisième République : maintes fois, la Chambre des députés s'est crue autorisée à demander compte au Ministre de certaines décisions judiciaires ; et souvent en pareille circonstance les Ministres ont semblé ignorer qu'ils ne pouvaient être rendus responsables de ces décisions judiciaires, parceque, ne relevant point de leurs fonctions, elles échappent à leur action et à leur influence.

Mais laissons cette intervention politique pour revenir à l'affaire Morizot elle-même, envisagée dans son curriculum judiciaire.

Ainsi que l'avait laissé prévoir M. Briand, le Préfet de la Côte-d'Or adressa à la date du 6 mars 1908, au Parquet général de la Cour d'appel de Dijon, un déclinatoire d'incompétence, demandant à l'autorité judiciaire de se dessaisir au profit de l'autorité administrative.

La Cour d'appel rendit un nouvel arrêt — le 24 mars 1908 — qui déclarait le déclinatoire recevable en sa forme et bien fondé : il admettait que trois des propos incriminés

ne pouvaient relever que de la juridiction administrative (1). Mais en ce qui concerne les six autres propos visés (2) le déclinatoire était rejeté et la Cour se déclarait compétente pour en connaître (3).

Le lendemain, 25 mars, le Préfet élevait le conflit : l'affaire était portée devant le tribunal des conflits qui le 2 juin rendit un arrêt annulant l'arrêté de conflit du Préfet de la Côte-d'Or (4).

*
* *

La thèse que soutint le Ministre devant le tribunal des conflits était celle qui avait été déjà exposée à la tribune de la Chambre par M. Briand et M. Dessoye. Elle était basée sur cette idée que tout propos si répréhensible soit-il, tenu par un instituteur dans sa classe, à l'occasion de son enseignement, doit être considéré, tant qu'il ne constitue pas un délit caractérisé, comme une faute professionnelle ; ne relevant que des juridictions universitaires. Selon cette opinion les particuliers n'auraient pas le droit en semblable occurrence, de s'adresser aux juridictions de droit commun, ayant par ailleurs une suffisante garantie dans les Conseils de l'Instruction publique institués par la loi de 1886. Ils n'auraient donc de recours qu'auprès des

(1) C'étaient les suivants : « Les curés causent la guerre ; les vers des prunes s'appellent des curés ; les parasites de l'homme... »

(2) C'étaient les suivants : Les soldats français sont des voyous et des lâches ; les Allemands ont bien fait, en 1870, de tuer les enfants au berceau ; ceux qui croient en Dieu sont des imbéciles ; il ne faut pas se confesser aux curés, mais à ceux à qui on a fait tort ; le Bon Dieu, c'est un porte-monnaie bien garni ; il n'y a pas de différence entre l'homme et la vache...

(3) Cf. D. 1908. 2. 253.

(4) D. 1908. 3. 56.

supérieurs hiérarchiques de l'instituteur incriminé qui, le cas échéant, pourrait être traduit par ceux-ci devant les juridictions universitaires.

Dans ses remarquables conclusions développées devant le tribunal des conflits, M. le Conseiller Tardieu, commissaire du gouvernement, objecta à la thèse du Ministre que si impartiale et si vigilante que soit l'autorité académique, si grande que soit la garantie que constitue pour le public la répression disciplinaire, ces sanctions peuvent parfois paraître insuffisantes à certains pères de famille.

Au surplus, dit avec raison le commissaire du gouvernement, aucun texte ne dispose que l'existence d'une juridiction disciplinaire aura pour effet de supprimer le droit de recours des citoyens aux tribunaux ordinaires.

Et en effet, les particuliers n'ont pas le droit de saisir directement les juridictions disciplinaires : si on leur refusait le droit de s'adresser aux tribunaux de droit commun, on créerait en faveur des instituteurs, en ce qui touche leur enseignement, une immunité analogue à celle qui couvre les orateurs du Parlement du fait de leurs discours prononcés à la tribune. Ce serait, en tout cas, rétablir, dit M. Tardieu, au profit exclusif des instituteurs, la garantie de l'article 75 de la Constitution de l'an VIII qui a été abrogée pour tous les autres fonctionnaires.

« Sous l'empire de ce texte, dit-il, quand un particulier lésé par un fonctionnaire demandait l'autorisation de le poursuivre et que l'administration, tout en reconnaissant les torts de son agent, voulait étouffer l'affaire, elle le frappait d'une peine disciplinaire, et, estimant que celle-ci constituait une satisfaction suffisante pour la partie lésée, refusait à celle-ci l'autorisation de poursuites. »

L'analogie signalée par M. Tardieu entre le système de l'an VIII et la thèse ministérielle est frappante, en effet. Mais nous estimons, quant à nous, que si cette dernière avait dû triompher, elle aurait instauré au profit des instituteurs une garantie plus efficace et plus complète encore que celle de l'article 75. En effet, sous l'empire de l'article 75, quand l'autorisation préalable était accordée, le particulier lésé pouvait parfois espérer obtenir une réparation pécuniaire. Dans l'hypothèse envisagée ici par le ministre, au contraire, le particulier ne pourrait qu'exercer un recours gracieux auprès des chefs hiérarchiques de l'instituteur ; il n'aurait jamais de recours contentieux, il ne trouverait jamais aucun juge de sa réclamation et ne pourrait obtenir réparation du préjudice subi. Il n'aurait d'autre ressource que d'adresser une plainte à l'administration qui aurait le droit de traduire devant les juridictions disciplinaires l'instituteur coupable, mais qui pourrait aussi ne donner aucune suite à la plainte et n'y pas même répondre. La responsabilité disciplinaire des instituteurs est donc au regard des particuliers purement illusoire puisque d'une part elle ne comporte la possibilité d'aucune réparation pécuniaire, et que d'autre part elle ne dépend que de l'appréciation souveraine de l'administration supérieure. C'est ce qui nous permet d'affirmer que le système préconisé par le ministre était plus restrictif encore de la liberté des citoyens que la législation de l'an VIII elle-même !

Mais la thèse ministérielle peut être envisagée à un second point de vue : elle exprime en effet cette idée qu'en tout cas, et en admettant même que les sanctions disciplinaires soient des garanties insuffisantes, les écarts de langage d'un instituteur dans son enseignement ne

peuvent constituer que des fautes de service, des fautes administratives dont les particuliers ont le droit de demander compte à l'Etat, mais non à l'instituteur.

En vertu de cette théorie les instituteurs ne seraient jamais responsables personnellement qu'en cas de délit caractérisé.

M. Tardieu n'a pas de peine à démontrer que « dans tous les services publics il existe entre l'acte délictueux et la faute administrative une zone intermédiaire, celle de la faute personnelle non délictueuse ».

La thèse ministérielle est inadmissible : l'accepter serait créer au profit des instituteurs une situation singulièrement privilégiée par rapport aux autres fonctionnaires publics, puisque seuls entre tous ils échapperaient à la responsabilité même de leurs fautes personnelles !

Ces conclusions parfaitement juridiques ne sauraient souffrir de difficulté.

Mais la question devient délicate lorsqu'il s'agit de savoir dans quels cas les propos tenus en classe par un instituteur peuvent engager sa responsabilité personnelle. En d'autres termes : où commence et où finit en cette matière le domaine de la faute personnelle de l'instituteur?

C'est un point que M. Tardieu essaie d'élucider. Quand les pères de famille, dit-il en substance, confient leurs enfants à l'Etat enseignant, ils savent que conformément aux programmes fixés par la loi les instituteurs publics doivent enseigner l'instruction morale et civique (1), notamment l'amour de la patrie, les devoirs des ci-

(1) Cf. notamment circulaire ministérielle du 29 mars 1882 et lettre de J. Ferry aux instituteurs du 17 nov. 1883.

toyens envers la République, le respect de ses institutions et de son armée ; ils savent aussi que les instituteurs doivent rester neutres en matière religieuse. Or, supposons qu'au lieu de cet enseignement promis et attendu, l'instituteur, en violation des engagement pris, enseigne à ses élèves la haine de la patrie et le mépris de l'armée, et se livre à des attaques continuelles contre les idées religieuses : le père de famille subit un préjudice moral dont il doit pouvoir demander réparation (1).

Mais qui sera responsable ? L'Etat ou l'instituteur ?

C'est à l'Etat qu'incombe cette responsabilité quand le père de famille incriminera les tendances générales de l'enseignement de l'Etat, les programmes, les méthodes, les livres admis dans les écoles. De même encore, dit M. Tardieu, lorsqu'au cours d'une leçon d'histoire l'instituteur se trouve amené à apprécier certains faits historiques avec une sévérité et certains autres avec une indulgence qui paraîtront au père de famille également entachés de partialité ; lorsqu'« à propos d'une leçon de morale l'instituteur se trouve conduit à exposer les raisons philosophiques qui ont amené les grands esprits à douter de l'existence de Dieu et à nier son existence ; qu'il ajoute que ses convictions personnelles sont conformes à celles de ces philosophes », il y a là un fait regrettable,

(1) C'est qu'en effet, dit M. Rolland, « le père a un véritable droit à ce que son enfant puisse recevoir à l'école d'Etat, qui a été instituée pour tous, un enseignement normal, conforme à la fois aux programmes officiels et aux principes de morale couramment admis, respectueux des croyances de chacun, c'est-à-dire, réserve faite pour le maître du droit de ne pas cacher ses opinions, contenant un minimum de neutralité... » (*Revue du droit public*, 1908, t. XXV, pp. 98 et suiv.).

une faute, mais une simple faute de service, non détachable du fait administratif d'enseignement, une faute administrative qui ne peut entraîner que la responsabilité de l'Etat.

C'est au contraire l'instituteur qui sera responsable quand, au cours de son enseignement, il aura prononcé « des propos grossiers et injurieux, des définitions irrévérencieuses ou grotesques, des railleries malséantes ou de basses plaisanteries sur Dieu, sur les religions, sur les ministres des cultes, et des propos blessants à l'adresse des croyants », car alors nous nous trouvons en présence non plus d'un fonctionnaire agissant dans l'esprit de sa fonction, mais en présence, suivant l'expression de Laferrière, de l'homme avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences.

C'est à la lumière de ces principes que M. Tardieu examina les propos reprochés à Morizot : il leur reconnut à tous le caractère de la faute personnelle, sauf au suivant : « Ce n'est pas au curé qu'il faut se confesser, mais à ceux à qui on a fait tort ».

Et le commissaire du gouvernement concluait en disant : « Il ne faut pas laisser s'oblitérer chez les fonctionnaires publics, *pas plus chez les membres de l'enseignement que chez d'autres*, la notion de la responsabilité personnelle. »

* * *

Le Tribunal des conflits se basant sur ce qu'aucun des propos soumis à son appréciation ne pouvait être considéré comme se rattachant à un titre quelconque à l'enseignement que l'instituteur a pour mission de donner à ses élèves, annula purement et simplement l'arrêté de

conflit. La décision du Tribunal des conflits porte en effet : « Que le premier propos reproché est un outrage à l'armée, et le deuxième l'apologie d'un fait qualifié crime par la loi ; qu'en termes grossiers et injurieux le 3e, le 4e et le 5e sont la violation caractérisée du principe de la neutralité scolaire en matière religieuse, et une atteinte grave au droit d'éducation des parents ; que tel qu'il est énoncé, le dernier semble enfin n'être que l'expression d'une pensée obscène... Que le fait de les avoir tenus dans les circonstances ci-dessus spécifiées constituerait, s'il était établi, une faute personnelle à Morizot et se détachant de ses fonctions d'instituteur. Que l'exercice éventuel de l'action disciplinaire ne saurait mettre obstacle à l'action du père de famille... » (1).

Cette décision avait pour effet d'attribuer compétence aux tribunaux de droit commun pour connaître de la responsabilité encourue par Morizot à raison des propos qui lui étaient reprochés.

La Cour de Dijon, après une enquête très concluante, ne laissant aucun doute ni sur la matérialité des propos incriminés, ni sur leur sens, condamna Morizot à deux cents francs de dommages-intérêts envers le demandeur, par arrêt en date du 28 décembre 1908. Voici les principaux attendus de cet arrêt :

« Attendu que... les propos reprochés sont essentiellement de nature soit à affaiblir chez les enfants le culte de notre armée nationale, le sentiment si nécessaire de l'amour de la patrie, soit à porter atteinte à des croyances qui doivent être respectées en vertu des principes de tolérance et de liberté de la pensée qui sont de l'essence

(1) Conflits, 2 juin 1908 (D. 1908. 3. 57).

même du régime démocratique, soit enfin à troubler leur pudeur en attirant leur imagination vers des objets dont un éducateur digne de ce nom devrait veiller par un soin de tous les instants à la tenir écartée.

Attendu que les insultes à l'armée, les attaques contre la croyance religieuse de ses élèves et de leurs parents et les allusions obscènes qui se trouvent dans les propos tenus dans sa classe par Morizot devant les petits garçons et les petites filles qui la composaient sont bien de nature à avoir causé sur ces jeunes esprits des impressions fâcheuses, dont les conséquences peuvent être déplorables et que le tort causé aux enfants apparaît comme certain : que c'est donc avec raison que Girodet vient en demander compte en ce qui concerne son enfant; que de tels propos d'ailleurs, même si l'on cherche à les atténuer dans une certaine mesure pour les apprécier à leur valeur exacte, *ne sauraient être considérés*, ainsi que le déclare en sa décision du 2 juin 1908, le Tribunal des conflits, *comme se rattachant à un titre quelconque à l'enseignement que l'instituteur a mission de donner à ses élèves...*

Attendu que quelque graves que soient les torts de Morizot il faut tenir compte des conditions dans lesquelles il a prononcé les propos qui lui sont reprochés; que Morizot, s'il est d'une valeur professionnelle discutable, n'a jamais donné lieu à un reproche sérieux, relativement à ses mœurs, ni à sa conduite : que de plus il a toujours renié et combattu les odieuses doctrines antimilitaristes, qui n'ont certainement pas inspiré ses propos contre les soldats français; que dans ces conditions il convient de réduire le montant des dommages-intérêts qui vont être accordés à Girodet, à de justes proportions (1)...»

(1) Dijon, 28 décembre 1908 (D. 1909. 2. 13).

* * *

La décision du Tribunal des conflits était parfaitement juridique : elle ne fit en effet qu'appliquer aux instituteurs les principes de notre droit public qui, depuis 1873, régissent la responsabilité civile de tous les autres fonctionnaires.

Il n'est pas un seul juriste qui, à notre connaissance, ait essayé de contester la légitimité de cette décision, absolument inattaquable en droit (1).

Nous nous associons tout particulièrement aux conclusions de M. Tardieu qui sut apprécier à leur juste valeur les arguments du gouvernement et mit très nettement en lumière cette idée essentielle que, les instituteurs étant des fonctionnaires, on doit — logiquement et juridiquement — leur appliquer à raison des écarts de langage dont ils peuvent se rendre coupables au cours de leur enseignement, le système de la distinction des fautes, administrative et personnelle, consacré au regard de tous les autres fonctionnaires par une jurisprudence constante.

Au surplus, les propos reprochés à Morizot étaient en l'espèce tellement grossiers et révoltants, tellement contraires à la morale et à la neutralité religieuse — tellement étrangers à l'enseignement — qu'il n'était pas possible, quel que fût le critérium dont on se servît pour en apprécier la nature, de ne pas y voir une *faute personnelle*. Ces propos en effet révélaient, à proprement parler, l'homme

(1) Voir en ce sens : Berthélemy. *Traité* : Note page 66. Voir aussi Rolland : « Rapports entre instituteurs et pères de famille ». *Revue du droit public*, 1908, t. XXV, p. 98 et s.

avec ses passions, ses faiblesses ; ils constituaient un fait détachable de la fonction, ne pouvant être confondu avec l'accomplissement même irrégulier de cette fonction, — un fait impliquant de la part de son auteur l'intention manifeste de poursuivre un but autre que celui qu'avait eu le législateur en instituant la fonction d'instituteur.

On peut dès lors s'étonner de l'émotion que souleva dans les sphères gouvernementales, dans le monde parlementaire, dans le corps enseignant primaire — et dans le pays tout entier cette triste affaire Morizot : la faute personnelle de l'instituteur était en l'espèce tellement nette, tellement caractérisée, qu'il ne pouvait dans un esprit impartial subsister aucun doute sur la légitimité des poursuites intentées devant les tribunaux de droit commun.

Deux raisons, qui n'ont que des rapports très lointains avec les principes du droit, peuvent cependant expliquer l'émotion peu commune que soulevèrent les décisions des tribunaux en cette affaire.

L'une, — c'est que c'était la première fois que le Tribunal des conflits était appelé à faire application à un fonctionnaire de l'enseignement, des règles générales appliquées par la jurisprudence aux autres catégories de fonctionnaires publics et à tracer, en ce qui concerne un instituteur, la ligne de démarcation entre ce qui peut constituer la faute de service et la faute personnelle en matière d'enseignement. Mais n'y eût-il eu que ce motif, l'affaire Morizot eût pu susciter dans une certaine mesure la curiosité des juristes, elle n'eût pas déchaîné les passions de la foule !

Il a fallu une autre raison pour que cette affaire fît tant de bruit et fît couler tant d'encre, — et ce fut une

raison politique. Ce qui aggrava en effet, — ce qui obscurcit aussi cette affaire, il faut bien le dire, — ce fut le point de vue politique sous lequel dès le premier instant on l'envisagea, laissant au second plan le point de vue juridique. Si le gouvernement qui n'avait, on doit le supposer, aucune sympathie particulière pour Morizot, se passionna dans la lutte engagée, ce n'est pas seulement parce qu'elle soulevait une question de droit, c'est encore et surtout parce qu'aux considérations juridiques vinrent se joindre des considérations politiques ; c'est parce que le procès Morizot coïncidait avec une véritable campagne d'injures et de calomnies contre l'école laïque, avec les déclarations de guerre du clergé catholique, avec la création de nombreuses associations de pères de famille, c'est en un mot et avant tout parce que le gouvernement eut la conviction que la laïcité républicaine était en danger.

Il nous sera permis de regretter le manque de sang-froid dont fit preuve le gouvernement en cette circonstance : nous déplorons le discours malheureux de M. Briand et le dépôt hâtif par le gouvernement, sur le bureau de la Chambre, de deux projets de lois qui pouvaient être fort intéressants en eux-mêmes mais qui, dans la circonstance, apparaissaient trop manifestement comme une menace, comme une mesure d'intimidation à l'égard des tribunaux (1).

Que le gouvernement se soit exagéré la portée véritable de l'affaire Morizot et les conséquences qu'elle

(1) Nous étudierons plus loin ces deux projets de lois, l'un du 25 juin 1908, sur la neutralité scolaire, l'autre du 2 juillet 1908, sur la responsabilité des membres de l'Enseignement public.

pouvait entraîner, cela ne saurait faire aucun doute. En fait — et tout parti pris politique mis à part — l'affaire Morizot était peu intéressante en ce qui concernait l'appréciation des propos orduriers ou délictueux : elle offrait par contre un intérêt considérable si l'on venait à examiner les propos incriminés comme « contraires à la neutralité scolaire » Les instituteurs qui prononcent des paroles violant la neutralité religieuse *peuvent* être poursuivis devant les tribunaux civils : voilà le fait nouveau. Ils *peuvent* être poursuivis, disons-nous — car il est juste de remarquer que toutes les violations de la neutralité n'entraîneront pas la responsabilité personnelle de l'instituteur ; il en est qui ne constitueront que des fautes administratives dont l'Etat seul sera responsable.

Il appartiendra à la jurisprudence de tracer la ligne de démarcation entre la faute administrative et la faute personnelle en cas de violation de la neutralité religieuse par les instituteurs publics. A la vérité, on peut affirmer que dans la plupart des cas il y aura faute administrative et responsabilité de l'Etat. Pour qu'il y ait responsabilité personnelle de l'instituteur, en effet, il faut supposer que ce dernier ait commis une faute détachable de sa fonction, qu'il ait tenu des propos absolument étrangers à l'enseignement, qui l'aient fait manifestement sortir de sa fonction.

Quoi qu'il en soit, la violation de la neutralité scolaire étant une source de responsabilité, il est intéressant — il est nécessaire — de définir ce qu'est la neutralité : or c'est là une question qui ne laisse pas que d'être fort embarrassante et qui a donné lieu à d'ardentes controverses, à des polémiques passionnées. Il ne nous semble

pas possible de nous dérober à l'étude de cette question qui est de nature à éclairer les limites mêmes de la responsabilité des instituteurs publics à raison de leur enseignement.

DEUXIÈME PARTIE

LE PROBLÈME DE LA NEUTRALITÉ SCOLAIRE

SECTION I

La Conception de la neutralité scolaire et son évolution.

CHAPITRE PREMIER

LA NEUTRALITÉ SCOLAIRE D'APRÈS FERRY L'ECOLE SPIRITUALISTE

Au seuil de cette étude il nous semble utile de rappeler à grands traits la lente évolution qui s'est accomplie depuis la Révolution de 1789 et qui a sans cesse tendu à une sécularisation plus complète de nos institutions.

Le point de départ de cette évolution réside dans la proclamation par la Déclaration des Droit de l'homme et du citoyen du principe de la liberté de conscience (1).

Ce principe a été fécond en conséquences et a trouvé son application tant dans les matières d'ordre privé que dans celles qui touchent à l'intérêt public.

Parmi les applications d'ordre privé citons, à titre

(1) Art. 10. — « Nul ne peut être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public. »

d'exemples, celles relatives à la sécularisation de l'Etat civil réalisée peu à peu dans notre législation depuis les lois révolutionnaires jusqu'au Code civil ; celles aussi qu'édicte la loi du 15 novembre 1887 sur la liberté des funérailles.

Parmi les applications touchant à l'ordre public, citons la suppression des distinctions entre les cultes dans les cimetières (loi du 14 novembre 1881 et loi municipale de 1884), la laïcisation des pompes funèbres par la loi du 28 décembre 1904 ; (cette loi a enlevé aux fabriques et consistoires le monopole des pompes funèbres pour le donner aux communes, en ce qui concerne le service extérieur aux édifices religieux).

Enfin, signalons surtout la laïcisation des services publics ; elle a, d'une façon générale, pour conséquence, de permettre le libre accès de tous les citoyens, sans distinction de religion, à toutes les fonctions publiques et par réciproque logique elle implique l'exclusion des fonctions publiques de tous prêtres et religieux, à quelque culte et à quelque religion qu'ils appartiennent.

Nous ne saurions illustrer ces principes d'un meilleur exemple que celui que nous offre la laïcisation du service d'enseignement public, puisqu'il constitue l'objet même de notre étude ; ce principe de la laïcité de l'école primaire publique comporte deux ordres d'idées et s'est traduit dans notre législation par deux séries de dispositions légales. Il implique et nécessite d'une part la laïcité de l'enseignement, c'est-à-dire la suppression de l'instruction religieuse du programme des matières enseignées ; elle fut réalisée par la loi du 28 mars 1882 (art. 1[er]) ; et d'autre part la laïcisation du personnel enseignant, c'est-à-dire l'exclusion de la fonction publique d'enseignement

des prêtres, congréganistes et ministres de tous cultes qui fut prescrite par la loi du 30 octobre 1886 (1) (art. 17).

Ainsi se trouva opérée la séparation des Eglises et de l'Ecole qui marque l'un des épisodes les plus importants dans l'histoire de la sécularisation en France des services publics. Ce ne fut cependant pas la dernière étape de cette longue évolution ; celle-ci se trouva complétée par la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Eglises et de l'État, qui est la dernière conséquence du principe de la liberté de conscience (2), l'aboutissant logique de la sécularisation progressive de nos institutions.

Elle affranchit, en effet, de toute tutelle administrative l'organisation et le fonctionnement des cultes. Elle fait, suivant l'expression fameuse de Cavour « l'Eglise libre dans l'État libre ».

Ainsi, nous sommes à l'heure actuelle à peu près parvenus au terme de l'évolution dont nous venons de signaler les principales étapes.

Nous pensons avoir mis suffisamment en lumière par ce bref historique, la tendance de l'Etat dans notre société contemporaine à se désintéresser des choses religieuses qui sont affaires privées, à rejeter du domaine de ses attributions tout ce qui touche aux croyances,

(1) Cette loi est instituée « loi sur l'organisation de l'enseignement primaire » : elle édicte les mesures à prendre en vue de la laïcisation progressive du personnel des écoles primaires publiques ; cette laïcisation est dès maintenant achevée en ce qui concerne les écoles de garçons ; elle s'effectue peu à peu en ce qui concerne les écoles de filles

(2) L'article 31 édicte même des peines contre ceux qui violent la liberté de conscience en exerçant une contrainte ou une pression sur autrui pour le déterminer à pratiquer ou à s'abstenir de pratiquer un culte.

lesquelles, dans leur infinie diversité, ne relèvent plus que de la conscience individuelle de chacun.

Par une conséquence inévitable et rationnelle de la liberté de conscience, il s'est opéré une séparation complète entre le spirituel et le temporel ; une rupture définitive entre les institutions religieuses et le régime politique et social ; un partage d'attributions et de compétence nettement limité entre l Eglise et l'Etat laïque.

Et c'est un phénomène social particulièrement caractéristique de notre époque que l'Etat moderne, — en même temps qu'il intervient et s'immisce chaque jour davantage dans la vie économique, sous un régime de réglementation légale de plus en plus stricte,— se refuse à participer à la vie religieuse dont il se désintéresse et qu'il entend ignorer, sous le régime de la liberté de conscience.

Il nous est permis de conclure de ce rapide exposé que c'est en harmonie parfaite avec le développement historique de nos institutions que les lois de 1882 et de 1886 consacrèrent la laïcisation de l'enseignement primaire public, et que plus particulièrement la loi de 1882, dont nous aurons seule à nous occuper, imposa la neutralité scolaire de l'enseignement primaire.

Quelle que soit la valeur de cette conception et la légitimité de ce principe, (c'est là un point que nous nous réservons d'examiner par la suite) ; nous apercevons dès maintenant la tendance générale qui détermina le législateur à laïciser l'enseignement ; le principe de l'obligation scolaire posé par la loi du 28 mai 1882 (1), pour tous les enfants âgés de 6 à 13 ans, rendit nécessaire à

(1) Art. 4.

ses yeux la neutralité scolaire ; et c'est de la nécessité d'assurer à l'école désormais obligatoire le respect de toutes les croyances qu'est née l'idée de la neutralité religieuse.

Voyons maintenant comment, en fait, J. Ferry conçut cette neutralité.

*
* *

Le principe de la neutralité scolaire est posé implicitement dans la loi du 28 mars 1882, en ce sens que l'article 1er dans l'énumération des matières sur lesquelles doit porter l'enseignement, omet l'instruction religieuse.

C'est donc dans la discussion du projet qui est devenu la loi de 1882, qu'il nous faut rechercher les motifs sur lesquels J. Ferry entendait fonder la nécessité d'un enseignement primaire laïque.

Nous devons noter tout d'abord le point de départ et la raison première de la réforme proposée : c'est la nécessité de mettre fin à la « rivalité des Eglises et de l'Etat sur le terrain de l'Ecole », rivalité qui aboutissait en fait à « l'asservissement de l'Ecole à l'Eglise. » On estime en 1882, qu'il est temps d'assurer la paix entre ces deux puissances rivales. Et pour y parvenir une solution s'impose : c'est de les séparer définitivement, de délimiter nettement le domaine de leurs attributions et de leurs compétences respectives. Aussi est-ce « dans un grand intérêt d'apaisement » que J. Ferry conjure le Sénat « de mettre l'Etat, le pouvoir laïque, la puissance séculière d'un côté, à sa place, aux choses qu'elle est propre à faire et à enseigner, et de réserver les choses saintes, l'enseignement mystique et le dogme aux ministres du culte qui sont seuls compétents pour donner cet ensei-

gnement. » Délimitez les frontières, dit-il, et vous ferez la paix ! »

C'est pourquoi il n'est pas possible, affirme J. Ferry, d'inscrire l'enseignement religieux dans le programme des matières obligatoires de l'enseignement primaire : un tel enseignement, en effet, perpétuerait l'immixtion et l'ingérence des ministres du culte dans tout l'ensemble de l'enseignement, rendant inévitable la subordination de l'Ecole à l'Eglise (1).

Ainsi donc, d'après J. Ferry, plutôt que de faire l' « Ecole servante de l'Eglise » mieux vaut les séparer à tout jamais l'une de l'autre.

Au surplus, cette séparation de l'Ecole et de l'Eglise, n'est que le prolongement et la conséquence logique de la sécularisation commencée depuis 1789, de l'Etat, des institutions et des services publics. « Nous poursuivons donc, dit Jules Ferry, dans ce projet de loi l'œuvre commencée par nos pères, et comme nous ne trouvons pas dans la logique et dans la réalité des choses le moyen d'empêcher que l'instituteur, s'il est un professeur de reli-

(1) « Sous le régime de la communauté catholique, dit J. Ferry au Sénat, avec la forte et puissante unité de doctrine qui la caractérise, avec une hiérarchie exclusivement ecclésiastique ,possédant le dépôt de la foi et de l'enseignement à l'exclusion complète de tout élément laïque, si peu que l'instituteur laïque mettra la main à l'enseignement religieux, il ne le peut qu'à une condition : celle d'être sous la direction, l'inspection, la surveillance et l'autorité du ministre du culte ; ou bien s'il est laissé dans les mains de l'instituteur et réuni dans une sorte d'union personnelle à l'enseignement séculier, l'enseignement tout entier tombera nécessairement et fatalement sous la dépendance des ministres du culte L'enseignement confessionnel catholique sera ou bien séparé, ou bien dominateur. » (*J. Off.* Doc. parl. Sénat, 10 juin 1881).

gion, ne tombe sous la dépendance du ministre du culte, nous disons au nom de la souveraineté de l'Etat, au nom de l'indépendance de l'Ecole : sécularisons l'enseignement! Séculariser l'école ce n'est pas du tout rendre l'école irréligieuse ni en chasser la religion, c'est simplement rétablir l'ordre normal des choses, séparer les responsabilités, attribuer l'enseignement religieux aux ministres des cultes seuls compétents pour le donner et laisser l'enseignement laïque tout entier à l'instituteur séculier (1). »

Ainsi donc, en résumé, pour assurer la paix religieuse et le respect de toutes les croyances à l'école laïque, J. Ferry ne voit qu'une solution logique et nécessaire. C'est de distinguer entre deux domaines trop longtemps confondus, celui des croyances qui sont libres, personnelles et variables, et celui des connaissances, qui sont communes et indispensables à tous de l'aveu de tous (2).

Solution nécessaire : Puisque c'est la seule façon de soustraire l'école publique à toute influence dogmatique, à toute ingérence du clergé — à la domination de l'Eglise.

Solution logique : Puisqu'elle n'est qu'une conséquence, qu'une application du principe de la sécularisation des institutions et des lois.

Et pratiquement la pensée du législateur de 1882, se traduit par la suppression de l'enseignement religieux du programme des écoles primaires publiques : ainsi se trouve réalisée la laïcisation de l'enseignement ; ainsi se trouve consacré par la loi de 1882 le principe de la neutralité scolaire,

(1) Cf. *J. Off.*, du 10 juin 1881. Déb. parl. : discours de J. Ferry au Sénat.

(2) Lettre de J. Ferry aux instituteurs, du 17 novembre 1883.

Désormais l'école primaire publique, rendue obligatoire par la même loi, entretenue avec l'argent de tous les contribuables, sera laïque, en ce sens que son enseignement restera neutre en matière religieuse.

Telle fut la réforme conçue par J. Ferry, réforme qui dans sa pensée lui apparaissait comme inspirée par un esprit de large tolérance, par le respect absolu de toutes les croyances, par le principe même de la liberté de conscience (1).

J. Ferry ne s'est pas borné à poser d'une façon plus ou moins vague le principe de la neutralité scolaire : au cours des discussions qui ont précédé le vote de la loi de 1882, il a maintes fois tenté de définir ce qu'il entendait sous ce terme de neutralité.

Il distingue, en effet, plusieurs espèces de neutralités : la neutralité confessionnelle, la neutralité philosophique et la neutralité politique.

Il affirme résolument que seule la neutralité confessionnelle peut et doit exister à l'école primaire : l'instituteur restera neutre en face des diverses confessions religieuses. En revanche, il rejette la neutralité philosophique et la

(1) A la séance du Sénat du 10 juin 1881, J. Ferry répondant au discours de M. le duc de Broglie qui, par un amendement à l'article 1er du projet de loi en discussion, avait demandé qu'on inscrivit l'enseignement religieux parmi les matières obligatoires d'enseignement, affirma que ce serait la négation même de la liberté de conscience. Et qu'on ne vienne pas objecter, ajoutait-il en substance, que les protestants, les israélites, les libres-penseurs sont en nombre infime : « Les questions de liberté de conscience, disait-il, ne sont pas « des questions de quantité : ce sont des questions de principe ; et la « liberté de conscience ne fût-elle violée que chez un seul citoyen un « législateur français se fera toujours honneur de légiférer, ne fût-ce « que pour ce cas unique. »

neutralité politique et aussi ce que nous pouvons appeler, bien que Ferry n'ait jamais employé cette expression, la neutralité morale.

A) Pas de neutralité morale.

L'École primaire publique peut et doit enseigner une morale laïque — J. Ferry estime et déclare hautement que la suppression de l'enseignement religieux à l'école laïque ne saurait entraîner celle de l'enseignement moral. Il revendique le droit, disons plus, il considère comme un devoir pour l'école d'enseigner une morale. Il affirme très nettement que la volonté du législateur n'est pas de « faire une œuvre purement négative » mais au contraire qu'elle est de fonder une éducation nationale, basée sur les notions du devoir et du droit : « En vous dispensant de l'enseignement religieux, dit-il aux instituteurs, on n'a pas songé à vous décharger de l'enseignement moral ; c'eût été vous enlever ce qui fait la dignité de votre profession (1). »

Mais comment l'instituteur laïque va-t-il pouvoir remplir cette mission sans violer la neutralité religieuse ? Comment, en un mot, va-t-il pouvoir donner un enseignement moral neutre, c'est-à-dire, à la fois *indépendant* et *respectueux* des diverses croyances confessionnelles ?

J. Ferry ne s'est pas dérobé à ce problème. Et tout d'abord, il envisage une objection essentielle, qui a été maintes fois exprimée sous des formes diverses : à savoir, qu'en dehors des religions et des dogmes il ne saurait y avoir de morale. J. Ferry proclame qu'il peut exister

(1) Lettre de J. Ferry aux instituteurs, du 17 novembre 1883.

une autre morale que la morale religieuse, la morale de tous les honnêtes gens à quelque confession religieuse qu'ils appartiennent.

Et pour en démontrer la possibilité il s'appuie sur cette observation du philosophe P. Janet que s'il était exact qu'il n'y eût pas de morale en dehors des dogmes positifs, il n'y aurait pas non plus de constitution sociale viable et durable en dehors d'une religion d'Etat. Or il est prouvé — il n'est même plus contesté — qu'un Etat peut sans le secours d'une religion d'Etat vivre et prospérer en s'appuyant sur des institutions laïques : de même l'Ecole doit pouvoir vivre en donnant un enseignement moral indépendant de toute doctrine religieuse, en enseignant en un mot une morale laïque (1).

Mais quel sera donc alors le fondement de cette morale ? Quelle en sera la base philosophique ?

J. Ferry répond à cette nouvelle objection d'une façon particulièrement nette. Il affirme que l'instituteur n'a pas à enseigner une morale théorique et que « toute discussion théologique et philosophique lui est manifestement interdite par le caractère même de ses fonctions et par l'âge de ses élèves. .. » Il ne saurait être question à l'école primaire de charger les instituteurs « d'une sorte de cours *ex professo* sur les principes, les origines et les fins dernières de la morale (2). » Et Jules Ferry insiste sur ce point et revient avec complaisance sur des expressions analogues d'une même pensée. L'enseignement moral à l'école primaire laïque ne peut entraîner l'instituteur à discuter les bases de la morale et le postulat

(1) Cf. *J. Off.* 10 juin 1881 : Discours de J. Ferry, au Sénat.
(2) Cf. Lettre de J. Ferry aux instituteurs du 17 novembre 1883.

de devoir. « L'honorable duc de Broglie, dit-il, aperçoit dans ces mots : enseignement moral — toute une pérégrination philosophique sur les origines de l'espèce humaine, sur les destinées de l'humanité, sur les bases du devoir. Oubliez-vous donc, Messieurs, que nous sommes à l'école primaire, que nous sommes devant de petits enfants... » Et il invite les instituteurs à enseigner la morale sans se livrer aux recherches métaphysiques, sans se laisser glisser sur la pente des divagations plus ou moins philosophiques.

Les théories sur le fondement de la morale doivent rester étrangères à l'enseignement primaire, et ce que l'instituteur peut et doit enseigner ce n'est pas le principe de la chose, c'est la chose elle-même, c'est, suivant une expression chère à J. Ferry, et que nous retrouvons à plusieurs reprises dans ses discours « la bonne, la vieille, l'antique morale humaine..., la morale de nos pères et mères, la nôtre, car nous n'en avons qu'une... cette morale que nous nous honorons tous de suivre dans les relations de la vie, sans nous mettre en peine d'en discuter les bases philosophiques » (1).

Ainsi donc se trouve sauvegardé le principe de la neutralité puisque aucun conflit ne pourra se produire entre l'enseignement religieux métaphysique et dogmatique d'une part, et l'enseignement moral laïque de l'autre.

La morale laïque en effet, sera distincte, indépendante de l'enseignement religieux, nous venons de le voir et sans pour cela qu'elle le contredise. Elle ne comportera pas autre chose que les règles élémentaires de la vie

(1) Cf. *J. Off.* 10 juin 1881. Discours de J. Ferry au Sénat. — Lettre du 17 nov. 1883.

morale qui sont universellement acceptées par tous les honnêtes gens. Ainsi, dit l'instruction du 27 juillet 1882 « l'instituteur ne se substitue ni au prêtre ni au père de famille ; il joint ses efforts aux leurs pour faire de chaque enfant un honnête homme. Il doit insister sur les devoirs qui rapprochent les hommes, et non sur les dogmes qui les divisent. » L'école laïque reçoit des enfants de toutes les religions, qui ont reçu dans leurs familles, à travers tel ou tel dogme, les notions essentielles de la moralité humaine : le rôle de l'instituteur est de cultiver, de mûrir, d'enraciner dans la conscience de ses élèves ces notions semées à fleur d'âme et qui sont « communes à toutes les doctrines et nécessaires à tous les hommes civilisés (1). »

B) Pas de neutralité philosophique.

L'école laïque enseignera la croyance en Dieu et en l'immortalité de l'âme. — Nous venons de voir que Jules Ferry justifie l'enseignement d'une morale laïque par cette considération que les notions fondamentales de la morale sont universellement acceptées : de même il justifie l'enseignement de Dieu et de l'immortalité de l'âme à l'école laïque en affirmant que la croyance en une divinité est universellement admise.

C'est en s'appuyant sur ce même raisonnement qu'il estime que l'école laïque peut donner un enseignement

(1) M. Gustave Lanson, dans une conférence faite à l'école des Hautes-Etudes sociales le 10 novembre 1910 sur la neutralité scolaire, résume très justement la pensée de J. Ferry en disant que « la neutralité scolaire établissait en principe .. *une harmonie* entre l'enseignement confessionnel du curé et l'enseignement neutre de l'instituteur ». Cf. Athéna, nº 3, février 1911, p. 202.

spiritualiste sans violer la neutralité. Il constate que l'immense majorité des instituteurs est spiritualiste (1) comme aussi la masse énorme des Français « dans le cœur desquels la croyance à la divinité et à l'immortalité de l'âme est si vivace (2). »

La neutralité religieuse sera respectée sans pour cela qu'elle entraîne la négation de Dieu. Et commentant à la tribune du Sénat le chapitre des « Devoirs envers Dieu » inscrit dans le programme du cours moyen de morale de l'Ecole primaire par le Conseil supérieur de l'Instruction publique, J. Ferry définit ainsi l'enseignement spiritualiste : L'instituteur, dit-il, n'est pas chargé de faire un cours *ex professo* sur la nature et les attributs de Dieu ; l'enseignement qu'il doit donner à tous indistinctement se borne à deux points : d'abord il leur apprend à ne point prononcer légèrement le nom de Dieu ; il associe étroitement dans leur esprit à l'idée de la cause première et de l'être parfait un sentiment de respect et de vénération ; et il habitue chacun d'eux à environner du même respect cette notion de Dieu alors même qu'elle se présenterait à lui sous des formes différentes de celles de sa propre religion. Ensuite, et sans s'occuper des prescriptions spéciales aux diverses communions. l'instituteur s'attache à faire comprendre et sentir à l'enfant que le premier hommage qu'il doit à la divinité c'est l'obéissance aux lois de Dieu telles que les lui révèlent sa conscience et sa raison (3). »

(1) N'oublions pas que J. Ferry parle du corps enseignant primaire de 1882-83. Actuellement la question se présente sous un jour fort différent.

(2) Lettre citée du 17 nov. 1883.

(3) Cf. *J. Off.* du 31 mai 1883. Discours de J. Ferry au Sénat.

En résumé, l'école laïque, selon J. Ferry, sera respectueuse de la neutralité religieuse, ou mieux de la neutralité confessionnelle, mais non de la neutralité philosophique, puisqu'elle enseignera une morale laïque, et une morale laïque spiritualiste.

Elle rejettera de même la neutralité politique.

C) Pas de neutralité politique.

L'instituteur donnera un enseignement civique. — L'article 1er de la loi de 1882 mentionne parmi les matières obligatoires l'enseignement civique : c'est ce que J. Ferry entend exprimer en disant que l'école laïque repousse la neutralité politique. Aussi bien cet enseignement civique se gardera bien d'être un cours théorique mettant en question les bases ou la légitimité de l'état social et politique actuel. Pas plus que l'enseignement moral, l'enseignement civique ne saurait être une déduction savante. Ne perdons jamais de vue que nous sommes à l'école primaire, devant des enfants de six à treize ans, et qui n'ont que faire de discussions politiques, d'études plus ou moins tendancieuses sur les partis en lutte dans le pays. Mais il ne faut pas oublier non plus qu'il est un ordre de choses « qu'il est imprudent, qu'il est impossible dans un pays de suffrage universel de dérober à la connaissance de la jeunesse » (1).

Il ne serait pas possible de laisser ignorer aux enfants, au moins dans ses grandes lignes, l'organisation constitutionnelle de la République, et qu'il y a deux Chambres, et comment s'administrent le département ou la commune ; et encore comment se répartit la richesse. Toutes

(1) *J. Off.* 10 juin 1881. Discours de J. Ferry au Sénat.

ces notions doivent être données élémentaires, simples, descriptives ; se lier étroitement à l'enseignement historique ou géographique bien compris. Il n'y a rien là qui puisse jeter les instituteurs dans les luttes de partis. Et notons ce point très important dans la conception de J. Ferry: C'est que l'instituteur doit-être en matière d'enseignement civique rigoureusement impartial. « Nous entendons bien qu'agents de l'Etat, chargés par l'Etat de veiller à l'éducation publique, les instituteurs sauront le faire sans descendre dans les compétitions des partis, sans se mêler à des luttes dont, quant à moi, je leur interdis sévèrement l'accès ».

Tels sont les idées directrices, les principes essentiels qui ont présidé à la création de l'école laïque.

Jules Ferry a voulu que l'enseignement de l'école laïque fût neutre, en matière religieuse ; — neutre, c'est-à-dire indépendant de tout enseignement confessionnel, étant bien entendu que cette indépendance vis-à-vis des religions ne comporte vis-à-vis d'elles ni adhésion, ni opposition, ni hostilité, ni asservissement.

La neutralité scolaire c'est d'une part le silence et l'indifférence en matière religieuse ; c'est d'autre part, le respect de toutes les croyances religieuses assuré et garanti par cette indifférence et ce silence mêmes.

Et la neutralité religieuse s'impose, parce que les croyances confessionnelles, variables et diverses, ne peuvent trouver place dans un enseignement public obligatoire.

Mais la neutralité morale ne saurait être admise, pas plus que la neutralité philosophique, parce que les notions pratiques et élémentaires de la morale traditionnelle sont universellement admises comme le sont aussi les

principes spiritualistes, la croyance en Dieu et en l'âme immortelle.

Ainsi se trouve nettement limité et défini l'enseignement laïque qui, d'une façon générale, selon J. Ferry « comporte l'ensemble des connaissances indispensables et des idées incontestées, les unes et les autres universellement acceptées par tous les hommes de bon sens et de bonne foi ».

Nous ne saurions de ces principes, faire un résumé plus saisissant qu'en citant les paroles mêmes de Ferry empruntées à sa lettre aux instituteurs du 17 novembre 1883, auxquels il donne une sorte de critérium de l'enseignement laïque : « Si parfois vous étiez embarrassés, dit-il, pour savoir jusqu'où il vous est permis d'aller dans votre enseignement moral, voici une règle pratique à laquelle vous pourrez vous tenir. Au moment de proposer aux élèves un précepte, une maxime quelconques, demandez-vous s'il se trouve à votre connaissance un seul honnête homme qui puisse être froissé de ce que vous allez dire. Demandez-vous si un père de famille, je dis un seul, présent à votre classe en vous écoutant, pourrait de bonne foi refuser son assentiment à ce qu'il vous entendrait dire. Si oui, abstenez-vous de le dire, sinon parlez hardiment, car ce que vous allez communiquer à l'enfant, ce n'est pas votre propre sagesse, c'est la sagesse du genre humain, c'est une de ces idées d'ordre universel que plusieurs siècles de civilisation ont fait entrer dans le patrimoine de l'humanité. Si étroit que vous semble peut-être un cercle d'action ainsi tracé, faites-vous un devoir de n'en jamais sortir, restez en deçà de cette limite plutôt que de vous exposer à la franchir, vous ne toucherez jamais avec trop de scrupule à cette

chose délicate et sacrée qu'est la conscience d'un enfant... »

Tels sont les principes fondamentaux sur lesquels J. Ferry a entendu fonder l'école neutre (1).

Nous devons à la vérité de dire, en terminant, qu'on chercherait en vain dans les discours et les écrits de J. Ferry un plan général, un exposé d'ensemble, une théorie méthodique de ces principes essentiels.

Il nous appartenait — et nous avons tenté — de coordonner et de synthétiser sans en trahir la pensée, les idées éparses exprimées par J Ferry en maints discours, d'exposer et de préciser impartialement, sans la juger, la conception de la neutralité scolaire selon son fondateur.

(1) Nous nous excusons d'avoir donné tant de place, au cours de cette étude sur la neutralité scolaire, aux citations et extraits des discours de J. Ferry : il ne nous a pas paru possible de nous en dispenser ; nous avons estimé qu'au risque de donner à cette étude l'aspect d'un travail impersonnel et l'apparence d'une compilation, il était nécessaire de mettre en lumière la pensée vraie de J. Ferry qui a été si souvent déformée et méconnue, aussi bien par les défenseurs les plus ardents que par les adversaires les plus acharnés de l'école laïque.

CHAPITRE II

L'ÉVOLUTION DE LA NEUTRALITÉ
L'ÉCOLE SANS DIEU

Nous venons de voir ce qu'était à son aurore l'école laïque, ou plus exactement ce que ses fondateurs voulaient qu'elle fût.

Il est aujourd'hui incontesté que la conception de J. Ferry a subi depuis 1882 une évolution qu'il nous faut maintenant préciser.

Et tout d'abord, pour expliquer cette évolution et en comprendre toute la portée, il n'est pas inutile de rappeler en quelques mots certaines circonstances de fait concomitantes à l'élaboration de la loi de 1882.

Il est fort intéressant de se reporter à la discussion au Sénat d'un amendement proposé par J. Simon tendant à inscrire dans la loi l'obligation des devoirs envers Dieu. J. Ferry combattit cet amendement au nom du principe même de la neutralité qui implique l'enseignement à l'école primaire d'une morale laïque, indépendante des religions, et en s'appuyant surtout sur le caractère essentiellement pratique qu'il entendait attribuer à cet enseignement moral. Mais l'amendement de J. Simon ne fut repoussé qu'à une faible majorité et à la condition que

le Conseil supérieur inscrirait dans les programmes les devoirs envers Dieu (1).

Telle est l'origine de la morale spiritualiste qui fut prescrite et imposée à l'école primaire par les programmes officiels du 27 juillet 1882.

On voit par là que la neutralité de 1882 ne s'étendait pas aux libres penseurs athées ; c'est qu'alors ils étaient peu nombreux, et ceux qu'on appelait du temps de J. Ferry des libres-penseurs étaient des hommes dont la croyance se réduisait à un déisme vague, — qui croyaient à la religion naturelle, sans dogmes, sans cultes et sans prêtres, — au Dieu de la philosophie, au Dieu du vicaire savoyard, au Dieu de Victor Hugo !

Telle est la limite exacte de la neutralité de 1882 : elle ne s'étend pas aux deux dogmes fondamentaux qui étaient communs à toutes les confessions religieuses et à la philosophie de l'époque : l'existence de Dieu et l'immortalité de l'âme.

Pendant une dizaine d'années environ l'école laïque s'essaya tant bien que mal à respecter ces principes. Ses défenseurs officiels s'élevaient avec indignation contre le reproche que ses adversaires faisaient à l'École laïque d'être une « École sans Dieu ». Et il fut un temps où M. Buisson lui-même, qui avait été le confident et le collaborateur de J. Ferry, protestait encore avec énergie contre cette appellation d' « École sans Dieu » et contre l'accusation imméritée et erronée qu'elle comportait. « Ce gros mot de sacristie « l'École sans Dieu », répondait-il en 1892 au P. Lallemand de l'Oratoire, comment le P. Lallemand se résigne-t-il à l'écrire ? Il connaît l'Uni-

(1) Cf. *J. Off.* 4 juillet 1881. Sénat.

versité. Il connaît nos programmes publiquement sanctionnés. En est-il un seul d'où l'idée de Dieu soit absente ? En est-il un qui, de près ou de loin, par omission ou autrement permette à un honnête homme de dire que l'école laïque est l'école sans Dieu, et qu'elle reflète « l'athéisme impudent de la France officielle ». Nous avons deux grandes écoles normales où se forment nos professeurs d'école normale des deux sexes : sont-ce des séminaristes d'impiété... ? Dites, si vous voulez, que nous avons établi l'école sans prêtre, et déplorez, c'est votre droit, la mise à l'écart des ministres du culte, de tous les cultes... Mais se passer du prêtre à l'école, est-ce nécessairement se priver de Dieu ? »

C'était l'éloquente expression de la conception même de J. Ferry qui, nous l'avons vu, distinguait la neutralité philosophique et la neutralité confessionnelle, admettant celle-ci et rejetant celle-là.

Mais les faits sont venus démentir les affirmations de M. Buisson, et peu à peu l'enseignement moral à l'école laïque a perdu son caractère spiritualiste.

C'est que si Jules Ferry pouvait affirmer en 1882 que l'immense majorité du corps enseignant primaire et de la population française était profondément attachée aux croyances spiritualistes, il n'en était plus de même dix ans après... Au surplus les instituteurs se trouvaient fort embarrassés pour enseigner Dieu sans violer la neutralité, pour différencier le Dieu de la philosophie du Dieu catholique... Il leur apparut bientôt que les libres penseurs athées avaient droit, au même titre que les croyants, au respect de leurs convictions, et que le principe même de la neutralité religieuse devait entraîner logiquement la suppression de l'enseignement de Dieu à l'école laïque.

Ils furent amenés à se reconnaître incompétents pour donner un tel enseignement — et c'est ainsi qu'à la neutralité purement confessionnelle de Ferry se trouva substituée la neutralité religieuse absolue.

M. Devinat, directeur de l'École normale de la Seine, déclarait dès 1894 (1) : « On peut affirmer sans exagération que, depuis 1882, l'école laïque publique est à peu de chose près *l'école sans Dieu.* »

Ainsi s'est trouvé achevée la laïcisation de l'école et de l'enseignement par une conséquence logique et rationnelle du principe de neutralité (2).

(1) *Revue de l'Enseignement primaire*, 25 oct. 1894.

(2) Quoi qu'on pense de cette évolution, il n'est pas niable qu'elle s'est accomplie en violation des promesses solennelles de J. Ferry.

SECTION II

Critiques de la neutralité scolaire.

CHAPITRE PREMIER

CRITIQUES CATHOLIQUES. LES DROITS SCOLAIRES DE L'EGLISE

La neutralité scolaire fut vivement combattue par les catholiques, lors du vote de la loi de 1882. Les critiques acerbes qui se firent entendre à cette époque ne se sont point apaisées : c'est une hostilité permanente, irréductible que l'Eglise manifeste depuis trente ans à l'encontre de l'école laïque. Et rien ne permet de prévoir la fin de cette hostilité, car elle est le résultat, l'expression même d'un antagonisme de principes ; elle est l'un des épisodes, — le plus passionnant sans doute, — de la lutte séculaire entre deux esprits, deux doctrines irréconciliables, de la querelle sans issue entre l'esprit et la doctrine catholiques d'une part, l'esprit et la doctrine laïques de l'autre.

La neutralité scolaire, dit la doctrine catholique, est inadmissible parce qu'elle est erronée dans son principe et funeste dans ses effets.

1° *La neutralité scolaire est erronée dans son principe.*

L'Eglise catholique affirme avoir été établie par son divin Fondateur « comme la colonne et le fondement de la vérité, pour enseigner la foi divine à tous les hommes, pour garder, sans altération et inviolable, le dépôt qu'il lui a confié, pour diriger les hommes, leurs sociétés et leurs actes, les former à l honnêteté des mœurs et à l'intégrité de la vie » (1).

De cette idée essentielle il résulte que l'Eglise est à la fois une société enseignante et une société parfaite (2).

Une *société enseignante*, c'est-à-dire qu'elle se reconnaît le droit, en vertu de son institution divine, de pourvoir au salut de tous les hommes.

(1) « ... Ecclesia columna et firmamentum veritatis a Divino suo Auctore fuit constituta, ut omnes homines divinam edoceat fidem, ejusque depositum sibi traditum integrum inviolatumque custodiat, ac homines, eorumque consortia et actiones ad morum honestatem, vitaeque integritatem juxta revelatae doctrinae normam dirigat et fingat... » Lettre de Pie IX « Quum non sine » à l'archevêque de Fribourg (14 juillet 1864).

(2) C'est ce qu'exprimait Léon XIII en termes impressionnants dans l'Encyclique. « Libertas prœstantissimum » (20 juin 1888)... « A cette société (l'Eglise) il a voulu confier toutes les vérités qu'il avait enseignées, avec mission de les garder, de les défendre, de les développer avec une autorité légitime, et en même temps il a ordonné à toutes les nations d'obéir aux enseignements de son église comme à lui-même, avec menace de la perte éternelle pour ceux qui y contreviendraient. D'où il ressort clairement que le maître le meilleur et le plus sûr à l'homme, c'est Dieu, source et principe de toute vérité ; c'est le Fils unique qui est dans le sein du Père, voie, vérité, vie ; lumière véritable qui éclaire tout homme et dont l'enseignement doit avoir tous les hommes pour disciples ; et ils seront tous enseignés de Dieu ; *Et erunt omnes docibiles Dei* ».

Une *société parfaite*, ce qui lui permet de revendiquer le droit primordial et absolument indépendant de tout pouvoir humain, de fonder et d'organiser des écoles pour l'instruction et l'éducation chrétienne de la jeunesse.

Tel est le fondement même des prérogatives de l'Eglise en matière d'enseignement (1) ; d'où il résulte que l'Eglise n'a pas seulement le droit de fonder elle-même des écoles, mais qu'elle se reconnaît encore celui de surveiller et de contrôler l'enseignement donné dans toutes les autres écoles, privées ou publiques (2).

Or l'école laïque est mauvaise en ce sens que, voulant être neutre en matière religieuse, elle exclut l'autorité salutaire de l'Eglise et méconnaît l'un de ses droits essentiels.

En vain objecterait-on que l'enseignement laïque, par son silence même en matière religieuse, respecte toutes

(1) « Dieu veut, disait Louis Veuillot, que son Eglise s'obstine à créer des écoles pour Dieu. *Le Pape est le grand maître d'école du monde.* »

(2) Il est intéressant de noter que les droits que s'attribue l'Eglise en matière scolaire sont souvent méconnus par les catholiques eux-mêmes. C'est ainsi que maints écrivains catholiques français affirment ne voir aucun inconvénient à ce que l'Etat inspecte et contrôle les écoles libres : « ...C'est le droit de l'Etat, dit notamment M. Yves de la Brière, en même temps que l'intérêt sainement compris des écoles privées. » Cette affirmation, si justifiée qu'elle puisse paraître au point de vue des faits, est absolument contraire à la vraie doctrine catholique : l'Eglise en effet, étant d'institution divine, indépendante quant à son origine de tout pouvoir humain, ne saurait admettre aucun contrôle de l'Etat sur ses écoles. Tout au plus reconnaît-elle à l'Etat le droit d'intervenir exceptionnellement pour *réprimer les désordres et prévenir les périls imminents* (Cf. Léon XII. Constitution « Quod divina Sapientia », 28 août 1826, t. VIII, de scholis publicis).

les croyances et toutes les religions..., C'est ce silence même que l'Eglise condamne ; les écoles neutres, par le fait qu'elles excluent de leur enceinte la vraie religion comme les autres l'outragent gravement, en la chassant de la première place qu'elle doit occuper dans toutes les habitudes de la vie humaine et surtout dans l'éducation de la jeunesse (1).

Ainsi donc le principe de la neutralité scolaire est faux en lui-même puisqu'il méconnaît le droit scolaire de l'Eglise et ne fait pas de différence entre la vérité et l'erreur (2).

2° *La neutralité scolaire est funeste dans ses effets.*

L'enseignement laïque constitue un danger permanent de perversion morale : son silence outrageant à l'égard de la religion est propre en effet à engendrer la « lèpre

(1) « ... Etenim, aliis omissis, æquæ neutræ scholæ dicuntur eo ipso quod ambitu suo exclusam una cum aliis veram etiam religionem faciant, gravem huic inferunt injuriam quum ab illo principe loco deturbatur, quem quum in omni humanæ vitæ consuetudine, tum maxime in juventutis educatione habere debet... » Circulaire de la Propagande aux Evêques du Canada (14 mars 1895).

De même Pie IX avait dit dans sa lettre déjà citée à l'archevêque de Fribourg, que dans l'enseignement primaire la *religion doit tellement être le principal que le reste n'y figure que comme accessoire.* (« Atque in eisdem scholis religiosa praesertim doctrina ita primarium in institutione et educatione locum habere ac dominari debet, ut aliarum cognitiones quibus juventus ibi imbuitur, veluti adventiciae appareant. »)

(2) Cf. dans la *Revue des Facultés catholiques de l'Ouest* (février 1911) une étude très intéressante de M. l'abbé Maurice de la Taille, professeur à la Faculté catholique d'Angers, sous le titre : « Les droits de l'Eglise en matière scolaire ».

mortelle de l'indifférentisme », l'athéisme et la corruption des mœurs.

C'est que le principe de la neutralité scolaire repose sur cette erreur malfaisante qu'il peut exister une morale sans religion, — ce qui est un non sens.

Sans religion, dit l'Eglise, il n'est point d'éducation morale digne de ce nom ni vraiment efficace. « Vouloir des âmes imbues de bonnes mœurs, déclarait Léon XIII et les laisser en même temps dépourvues de religion, c'est chose aussi insensée que d'inviter à la vertu après en avoir ruiné la base ». Et il ajoutait : « Pour le catholique, il n'y a qu'une seule vraie religion, la religion catholique, et c'est pourquoi il ne peut accepter ni reconnaître aucune religion, ni *aucune doctrine morale, qui ne soit puisée aux sources mêmes de l'enseignement catholique* » (1).

Le devoir moral, d'après la doctrine religieuse, trouve donc sa base et son fondement dans la religion, et là seulement : il s'impose aux hommes par la vertu des sanctions supra-terrestres d'un Dieu rémunérateur et vengeur.

La neutralité de J. Ferry, il est vrai, était encore im-

(1) « ... Nulla est enim disciplina morum digna quidem hoc nomine atque efficax, religione posthabita.

«... Itaque velle animos bonis imbuere moribus simulque esse sinere religionis expertes tam est absonum, quam vocare ad praecipiendam virtutem, virtutis fundamento sublato. Atqui catholico homini una atque unica vera est religio catholica : propterea que nec morum is potest, nec religionis doctrinam ullam accipere vel agnoscere, nisi ex intima sapientia catholica petitam ac depromptam. »... (Lettre « Affari vos » de Léon XIII aux Evêques du Canada, (8 déc. 1897). (Cf. dans le même sens : Encycl. « Nobilissima Gallorum gens » de Léon XIII).

prégnée d'un certain spiritualisme : elle reconnaissait encore en Dieu, législateur des consciences, le principe et la source même de l'obligation morale. Mais aujourd'hui l'école laïque n'enseigne plus Dieu ni l'âme immortelle. Elle prétend se passer de ce substratum spiritualiste : elle a voulu laïciser la morale !

Folle prétention en vérité, disent les catholiques : car ayant chassé Dieu de l'école on s'est trouvé fort embarrassé pour trouver une base nouvelle à la loi morale.

Le problème n'est point encore résolu : il ne le sera jamais, ajoute-t-on, car il est insoluble (1).

En vain, depuis trente ans, les philosophes et les hommes politiques sont à la recherche d'une définition de la morale laïque, indépendante des religions. En vain invoquent-ils pour lui donner un point d'appui, la Raison et la Science : tous les systèmes qu'ils ont édifiés se sont tour à tour écroulés !

Les uns ont tenté de fonder la morale laïque sur l'impératif catégorique, sur le rationalisme kantien.

Les autres se sont ralliés au néo-kantisme de Renouvier.

D'autres encore ont donné pour support à la notion du devoir l'idée d'une « dette sociale », résultant d'une sorte de quasi-contrat social : ce fut le solidarisme de M. Bourgeois.

D'autres enfin ont fait appel au positivisme d'Auguste Comte et aux théories sociologiques ; et tous ces efforts pour créer une morale prétendue scientifique ont abouti avec les doctrines de M. Durckheim et de M. Levy-Brühl à la théorie vulgaire de la morale utilitaire.

(1) « C'est vouloir faire de l'absolu avec du relatif ! » dit M. de Mun (Cf. Article de l'éminent académicien dans l'*Echo de Paris*, du 30 novembre 1909, sous le titre : « Morale laïque »

Ainsi, l'instituteur laïque se débat aujourd'hui au milieu de tous ces systèmes et de toutes ces hypothèses, dans un chaos d'incertitudes et de contradictions : « affolé par toutes ces sollicitations incohérentes », suivant l'expression de M. Barrès (1), il en arrive à se demander si la notion du devoir elle-même peut encore exister, et s'il ne doit pas plutôt s'abstenir d'enseigner les vertus de l'honnête homme (2). Et cette abdication par l'institu-

(1) M. Maurice Barrès qui n'est pas un croyant, mais qui, à l'instar de Jean-Jacques Rousseau, semble croire à la nécessité d'une religion... pour le peuple, regrette que l'enseignement laïque se soit privé du concours de la foi. Et il justifie ses regrets par cette constatation qu'on n'a encore rien trouvé de mieux que la religion pour fonder la loi morale. « La vieille maison, dit-il, pouvait avoir ses lézardes, mais elle gardait son toit. Les réparations étaient faciles. Il vous plaît de l'abandonner. Où voulez-vous nous abriter ?... » (Cf. Chambre des Députés. *J. Off.*, 18 janv. 1910, p. 156 et s.).

(2) « La catégorie du devoir, — dit M. Dufresne, inspecteur primaire, — est passée à son tour à l'analyse du psychologue ; la voix de la conscience s'est tue ; la notion du devoir s'est obscurcie... Il faut en prendre notre parti : on rejette la conscience comme inopportune ; le devoir n'oblige plus.

On conserve ces termes dans le langage pour le naïf, mais ils n'inspirent plus la conduite. On voit que si l'impératif catégorique était bon, il n'est plus nécessaire. Nous ne regrettons pas qu'on l'ait relégué dans le pavillon des entités, ni qu'on ait classé dans le musée des boudhas contemplant leur nombril, l'honnête homme interrogeant sa conscience... Toute l'attention que nous mettions à moraliser, nous la mettrons désormais à éviter de moraliser.. Mais, dira-t-on, avons nous le droit de nous désintéresser aussi complètement des conséquences de notre enseignement ? Que deviendront la société et la morale ? — Elles deviendront ce qu'elles pourront... » (Nouveau cours de pédagogie, p. 126 et s.).

C'est à peu de chose près l' « Amoralisme à l'école primaire ».

teur laïque de son rôle d'éducateur moral devait être, disent les catholiques, l'aboutissant fatal et logique de l'école sans Dieu. Cet aveu d'impuissance équivaut à l'irrémédiable faillite de la morale laïque. L'école laïque, affirme M. Bourget, forme des « barbares » (1).

Voilà, dit-on, où nous a mené la neutralité scolaire (2). Et voilà, aux yeux de l'Eglise, la justification même de la thèse qu'elle soutient : à savoir que l'école laïque, alors même qu'elle respecterait la neutralité légale, est mauvaise et malfaisante par ce seul fait qu'elle est neutre, et « à cause des périls que la *foi* et la *vertu* des enfants y rencontrent (3). ».

Telle est la *thèse*, avons-nous dit : mais en dehors de ce point de vue théorique et doctrinal, l'Eglise s'adaptant à la situation de fait qui prévaut actuellement dans notre pays, tolère dans certains cas exception-

(Voir sous ce titre un article de M. Compayré dans la Revue du 1er juin 1908).

(1) Cf. *Eclair*, 15 janvier 1910.

(2) Les catholiques prétendent même établir une corrélation, un lien de cause à effet entre l'enseignement laïque et le progrès de la criminalité en France. (Voir notamment sur ce point : Henri Joly, *L'Enfance coupable*. 2e éd. Du même auteur : Rapport sur la criminalité de l'enfance dans la *Revue pénitentiaire* de mai 1904 et article sur l' « Immoralité de la morale indépendante » dans la *Revue pratique d'apologétique*, du 15 novembre 1905. — Voir aussi : F. Gibon : *Où mène l'école sans Dieu*, 3e éd. 1910).

Sur la faillite de la morale laïque ; Cf. encore *La mentalité laïque et l'école*, du R P. Lescœur ; *La morale et l'esprit laïque*, de M. Eug. Tavernier, 1903 ; *L'Ecole d'aujourd'hui*, de M. G. Goyau.

(3) Cf. Lettre pastorale des cardinaux, archevêques et évêques de France sur les droits et les devoirs des parents relativement à l'école, du 14 septembre 1909.

nels et sous certaines conditions la fréquentation de l'école neutre (1).

Pour profiter de cette tolérance, il faut avant tout que l'école choisie soit strictement neutre, c'est-à-dire qu'elle ne puisse présenter un *péril prochain de perversion*. Il faut d'autre part que les parents surveillent l'école, les livres qui y sont en usage, l'enseignement qu'on y donne (2).

Quant aux écoles où l'on ne pratique pas ce que les évêques ont appelé une «honnête neutralité», les écoles contre Dieu, positivement mauvaises, l'Eglise défend d'une façon absolue de les fréquenter, quelles que soient les pénalités humaines à encourir, au *péril même de la vie* (3).

Au surplus les tempéraments exceptionnellement admis dans la pratique à la thèse catholique ne sauraient ébranler le principe fondamental de la doctrine immuable de l'Eglise, qui voit dans l'œuvre de la laïcité une erreur essentielle et néfaste, et qui condamne la neutra-

(1) Il faut des motifs sérieux, une *raison suffisante*, pour exposer les enfants au péril de la neutralité : tels sont l'absence, l'éloignement ou le prix trop élevé de l'école catholique. Encore faut-il que la fréquentation de l'école laïque ne constitue pas une « occasion prochaine de grave scandale ». (Cf. Compte rendu du VIe Congrès diocésain de Paris, de 1910. Rapport de M. Jouin sur les devoirs des parents à l'égard de l'école, dans la *Revue pratique d'Apologétique*, nos des 1er-15 mars et 1er avril 1910).

(2) Cf. Instruction du Saint-Office aux Evêques des Etats-Unis, du 24 novembre 1875.

(3) « ... Enimvero tale periculum, ut per se patet, omnino vitandum est cum quocumque damno temporali *etiam vitae*. » (Instruct. aux Evêques des Etats-Unis, déjà citée). Il faut obéir à Dieu plutôt qu'aux hommes, dit la lettre pastorale du 14 septembre 1909.

lité religieuse de l'école comme un principe faux en lui-même et désastreux dans ses conséquences.

« ...La neutralité demeure *un mal* parce qu'elle est « par définition, la privation d'un bien majeur indispen- « sable.

« Erigée en principe, elle équivaut à *la notion fausse « et condamnée de la liberté des cultes*, d'après laquelle « il serait loisible à chacun de professer telle religion qui « lui plaît ou même de n'en avoir aucune. » (1).

(1) Cf. *La Riposte*, 1er août 1909.

On a paru croire, et on croit encore dans certains milieux politiques en France, que la condamnation de l'école neutre par le Saint-Siège et l'Episcopat était spéciale à notre pays : la vérité est que l'école neutre a toujours été réprouvée par l'Eglise, à toutes les époques et dans tous les pays. Tous les documents pontificaux, toutes les Instructions émanant de la Sacrée Congrégation en font foi. Il est intéressant à cet égard de consulter « Les Documents du Saint-Siège concernant le Grand-Duché de Bade, la Suisse, les Etats-Unis, le Canada, l'Amérique latine, l'Angleterre, l'Irlande, l'Orient, la Hongrie, la Bavière, la France, l'Autriche, la Pologne, l'Italie, le Montenegro, etc. » publiés par Mgr Nègre. 1 vol. Maison de la Bonne Presse). L'unité de la doctrine universelle de l'Eglise catholique concernant les écoles n'est pas discutable.

CHAPITRE II

CRITIQUES LAIQUES. LES DROITS DE LA SCIENCE ET DE L'ETAT

C'est un fait avéré que l'Eglise n'a jamais cessé de combattre la neutralité scolaire ; du moins pendant longtemps l'école neutre n'eut pas d'autres adversaires que les catholiques.

Mais depuis une dizaine d'années le principe de la neutralité a donné lieu aux critiques inattendues de ceux-là mêmes qui s'affirment les défenseurs les plus ardents de l'école laïque.

Qu'est-ce donc, disent-ils, que la neutralité scolaire ? Il faudrait, en effet, tout d'abord s'entendre sur le sens de ces mots ; or, on en chercherait en vain, dans nos textes législatifs, une définition légale.

A la vérité, dit M. Aulard, « c'est un mot, un mot équivoque, un mot dangereux. Je défie bien le plus ingénieux de nos philosophes politiques de formuler une définition même médiocre d'un mot qui, si peu qu'on y réfléchisse, n'offre qu'un sens absurde (1). »

Et M. Aulard s'explique : « Quand on dit que l'école doit être neutre, on entend, j'imagine, qu'elle doit être

(1) Cf. sous le titre : « La neutralité scolaire est-elle possible ? » l'article de M. Aulard, paru dans le *Matin* du 14 sept. 1908.

neutre entre deux ou plusieurs doctrines, qu'il n'y doit être rien enseigné qui contrarie aucune doctrine. C'est comme si on disait que l'enseignement public ne doit se prononcer ni pour la vérité ni pour l'erreur, ce qui serait le plus efficace moyen de trahir la vérité. »

Qu'est-ce à dire sinon que la neutralité est un nonsens ; il n'est pas possible que l'instituteur fasse le silence sur toutes les questions controversées. Vouloir l'école neutre équivaudrait à dire qu'elle ne doit rien enseigner, sinon peut-être la lecture, l'écriture et le calcul ! Mais il est impossible de rien dire en morale et en histoire, sans prendre parti (1). Tout enseignement implique une affirmation ou une négation ; il exclut donc nécessairement la neutralité qui implique l'indifférence. C'est folie que de vouloir imposer à l'école cette formule stérilisante et mortelle de l'abstention systématique, de l'enseignement neutre et incolore, amorphe et sans vie ; au-

(1) Nous allons expier, dit M. Payot, l'erreur commise par les fondateurs de l'enseignement laïque qui, pour ne pas effrayer les adversaires, ont introduit cette notion de neutralité qui, à l'expérience, paraîtra une impossibilité. Jamais le parti clérical ne considérera comme neutre l'impartialité scientifique et la loyauté d'une conscience qui examine le pour et le contre. Il est impossible d'enseigner l'histoire, l'instruction civique, la morale, sans manifester des préférences, et, comme le disait M. Bompard, inspecteur général : « On ne traduit pas, on ne commente pas une page de Démosthène, de Tacite ou de Pascal, sans prendre parti. On n'est pas neutre entre la vérité et le mensonge. Il faut choisir. Il faut dire où l'on va, quand on se charge de conduire les autres. » Les adversaires de la République vont exploiter contre l'enseignement national une impossible neutralité et puisqu'ils ne peuvent le détruire, ils vont essayer, par l'intimidation, de réduire l'enseignement des instituteurs à l'insignifiance. (Le Volume du 27 juin 1908.)

tant dire que l'école laïque renoncera à l'œuvre d'éducation, car il n'y a pas d'abstention qui soit éducatrice.

Or, il n'est pas un instituteur digne de ce nom, dit-on, qui puisse consentir à abdiquer son rôle d'éducateur moral ; ce qui fait, en effet, la grandeur de sa tâche, c'est qu'il lui appartient d'éveiller des consciences, de former des esprits : il faut que dans son enseignement l'instituteur puisse se donner tout entier, qu'il puisse librement communiquer à l'enfant cette flamme qui naît des convictions fortes et dont la chaleur féconde vivifie les âmes (1).

Mieux vaut donc ne point perpétuer une équivoque : mieux vaut renoncer à cette fiction dangereuse d'une im-

(1) « Le dilettantisme, dit M. Péladan, a engendré cette formule surprenante de la neutralité ; le décadent en voyant mêlés comme des cartes sur sa table, les métopes et les magots, et sur son étagère le Bouddha et les saintes, et sur ses rayons la Bible avec les Védas, et saint Denis à côté de Proudhon, a pensé que son éclectisme d'amateur pourrait se transporter en philosophie et qu'il en était des idées comme des images. Il s'est trompé ; il a confondu la réceptivité indéfinie de l'entendement avec l'option fatale de la sensibilité. On collectionne les maximes, celles des brahmes avec celles de La Rochefoucauld ; on vit suivant certaines d'entre elles qui excluent les autres : et il est radicalement impossible d'élaborer une morale neutre, c'est-à-dire sans affirmation ou négation : il faut dans tout enseignement dire « ceci est bien » et « ceci est mal » et ces deux abstractions, les plus simples qui soient, entraînent des conséquences métaphysiques.

... Le droit des neutres n'existe pas spirituellement, car la neutralité est précisément le seul état impossible pour l'homme qui n'a jamais eu d'autre foyer de chaleur, de force et de lumière que sa sensibilité : et quels que soient les conflits prochains, espérons qu'ils mettront en présence des affirmateurs et des négateurs, et non des indifférents, c'est-à-dire des êtres sans résonance et comme morts, au milieu de la vie et malgré ses couleurs. » (Péladan : « Philosophie du Neutre », dans la *Revue bleue* du 2 janvier 1909, pp. 12 à 14.)

possible neutralité. « On vous parle de neutralité scolaire, dit M. Viviani, mais il est temps de dire que la neutralité scolaire n'a jamais été qu'un mensonge diplomatique et une tartuferie de circonstance. Nous l'invoquions pour endormir les scrupules des timorés. Mais maintenant il ne s'agit plus de cela ; jouons franc jeu. Nous n'avons jamais eu d'autre dessein que de faire une université antireligieuse, et antireligieuse d'une façon active, militante, belliqueuse (1). »

L'école laïque doit devenir une école de combat : il faut opposer résolument la doctrine et la méthode laïques, à la doctrine et à la méthode de l'Eglise : « avec plus d'ardeur encore que met celle-ci à imposer ses dogmes, il *faut imposer la vérité rationnelle et républicaine* (2). »

A l'école sans Dieu, il faut substituer l'Ecole contre Dieu ! « Ne disons plus : nous ne voulons pas détruire la religion, déclare M. Aulard. Disons au contraire : nous voulons détruire la religion (3) ! »

Ayant ainsi exposé avec autant d'impartialité qu'il nous a été possible les critiques — tant catholiques que laïques — qui sont actuellement formulées contre le principe de la neutralité scolaire, il nous semble facile

(1) Cf. *Bulletin de la Ligue de l'Enseignement*, novemb.-décemb. 1902, p. 647. « Je suis d'avis, affirme aussi M. Aulard, qu'il ne faut plus recommander aux instituteurs cette chose impraticable ou indéfinissable qu'on nomme la neutralité scolaire, qu'il faut leur recommander, au contraire, d'être, plus que jamais, militants pour la vérité par la science, de n'être jamais neutres au profit de l'erreur... Ne parlons plus de neutralité scolaire ! » (article déjà cité du *Matin*).

(2) Cf. Gaston Sauvebois : « L'Eglise et la neutralité laïque », n° de mai 1910 des *Documents du progrès*, pp. 456 et s.

(3) Cf. *Annales de la Jeunesse laïque*, août 1904, p. 86.

maintenant d'en indiquer le sens et la portée générale. Elles peuvent se résumer en cette double idée :

1° Que la neutralité scolaire est impossible : qu'elle n'est qu'une chimère et qu'un mensonge.

2° Qu'à supposer même qu'elle soit possible elle n'est pas à désirer : qu'elle est mauvaise en elle-même et dangereuse dans son application.

SECTION III

Les Rapports de la famille et de l'école.

CHAPITRE PREMIER

LA LIBERTÉ D'ENSEIGNEMENT ET LE MONOPOLE

Nous venons d'exposer en toute impartialité les critiques formulées contre la neutralité scolaire. Or avant même d'apprécier la valeur de ces critiques, il nous semble qu'on peut dès maintenant poser une objection très sérieuse aux adversaires de la neutralité.

De deux choses l'une, peut-on leur dire : ou bien vous reconnaissez que l'école publique ne doit porter atteinte à aucune croyance, que l'enseignement d'Etat doit respecter toutes les consciences ; et alors il vous faut accepter la neutralité scolaire... Ou bien vous tenez sincèrement et définitivement la neutralité pour un mensonge et une duperie : et il vous faut alors renoncer à organiser un service public de l'enseignement primaire.

A cette objection, depuis quelques années, certains adversaires de la neutralité répondent : « Eh bien soit !

nous acceptons le dilemme ! Nous resterons logiques avec nous-mêmes : et plutôt que d'admettre la notion dangereuse et erronée de la neutralité nous préférons voir l'Etat renoncer à tout jamais à enseigner... »

Il nous faut examiner cette théorie nouvelle en laquelle certains esprits éminents voient la solution d'avenir du problème scolaire : car si elle devait prévaloir la question de la neutralité ne se poserait même plus.

Ce sont les parents, dit-on, qui sont les éducateurs naturels de l'enfant : ils ont le droit imprescriptible et sacré de veiller à leur instruction, de les élever dans la religion qu'ils professent eux-mêmes, de leur donner les maîtres de leur choix : « C'est sur le père, c'est sur la mère que résident le droit et le devoir d'enseigner ; c'est eux seuls qui peuvent le déléguer à qui leur convient, dans l'ordre de leurs convictions (1). »

Si en effet les parents ont le droit et le devoir, ce que nul ne saurait nier, de nourrir et de soigner leurs enfants, de développer leur corps, de veiller à leur santé physique, pourquoi n'auraient-ils pas aussi, et simultanément, le droit et le devoir de former leur esprit, de développer leur intelligence et leur cœur, de veiller à leur santé morale ?... Car enfin, — et c'est en définitive la base profonde du droit du père de famille — l'enfant à qui il a donné la vie, qui est la chair de sa chair, cet enfant est à lui et lui appartient.

Au surplus, ajoute-t-on, la liberté d'enseignement est un droit naturel qu'aucune loi positive ne peut ni créer, ni supprimer. Elle dérive du droit qu'a tout homme de communiquer librement sa pensée (2).

(1) G. Picot. Discours à Orléans, 27 septembre 1902, p. 27.

(2) En ce sens : M. Clémenceau et M. Charles Dupuy, déclaraient au

Et dès lors on se demande ce que vient faire l'Etat en matière d'enseignement ?... L'Etat par sa nature, son origine et sa constitution est totalement inapte à remplir le rôle d'éducateur. L'Etat moderne surtout, par le fait même qu'il s'est laïcisé, s'est condamné à n'avoir plus de doctrine philosophique ni religieuse. Il s'est interdit de prendre parti, il est devenu neutre vis à-vis de toutes les religions et de toutes les métaphysiques : et ce faisant, il s'est rendu impropre à toute œuvre d'éducation (1).

Mieux vaut donc avouer sans détours, conclut-on, que l'enseignement n'est pas une fonction de l'Etat, et que l'Etat doit aujourd'hui, pour rester dans les limites de sa compétence, borner son rôle à maintenir l'ordre et à rendre la justice. Et de même que la religion est devenue affaire privée ne relevant que de la conscience de chacun, par la séparation des Eglises et de l'Etat; de même l'enseignement ne doit plus être que l'œuvre des initiatives privées, par la séparation des Ecoles et de l'Etat (2).

Telle est la théorie de ceux qui opposent d'une façon

Sénat en 1903, que la liberté d'enseignement était inscrite implicitement dans la déclaration des Droits de l'Homme et découlait de la liberté de conscience, de la liberté de la pensée et de la liberté de la parole. (Cf. *J. Off.*, 6 novembre 1903. Sénat, p. 1.306.)

(1) L'Etat, disait déjà A. Comte, doit s'abstenir de prendre parti entre les représentants des systèmes en présence, afin de toujours livrer la réorganisation des opinions et des mœurs à la libre concurrence des doctrines capables de l'accomplir. . La liberté d'enseignement ébauche déjà le véritable état final, en proclamant l'incompétence radicale de toute autorité temporelle pour organiser l'éducation. (Système de philosophie positive, t, I, p. 422).

(2) Cf. sous ce titre : « La Séparation des Ecoles et de l'Etat », un projet de loi de M. Biétry. Jouve, Paris.

absolue à l'incompétence de l'Etat le droit du père de famille en matière d'enseignement : elle aboutit logiquement à la suppression de tout enseignement d'Etat, à la fermeture de toutes les écoles publiques.

Mais à la vérité ce n'est là qu'une théorie. En fait la plupart des adversaires de la neutralité s'efforcent d'atténuer la rigueur de leurs principes au risque de sacrifier la logique de leur système. Ils ne vont pas jusqu'à demander à l'Etat de renoncer à enseigner. Tout au plus prennent-ils la précaution de dire : 1° Qu'ils n'admettent l'intervention de l'Etat qu'à titre supplétif et comme jouant le rôle d'un dévolutaire; 2° qu'ils ne considèrent l'Etat enseignant que comme le mandataire des parents (1).

En fait ils se bornent, en attendant des jours meilleurs, à demander la liberté d'enseignement et l'égalité entre les écoles privées et les écoles publiques,

La liberté d'enseignement : c'est-à-dire le droit pour les catholiques comme pour tout le monde, d'ouvrir des écoles. Ce que nous voulons, disent-ils, ce n'est pas la neutralité de l'école publique, en laquelle nous ne croyons point, c'est la neutralité de l'Etat. Que l'Etat n'ait point d'opinion, sauf celle-ci : il faut une école, et il la faut morale, instructive et salubre. Et cette neutralité de l'Etat s'appelle la liberté ! (2)

L'égalité scolaire : c'est-à-dire la participation des écoles privées comme des écoles de l'Etat au budget de l'Instruction publique. Le refus par l'Etat de subven-

(1) Cf. Brunetière. *La liberté de l'enseignement*, p. 11.

(2) Cf. Denys-Cochin. *La neutralité scolaire* (Manuel général de l'inst. prim , 22 janv. 1910).

tionner les écoles libres aboutit, dit-on, à faire payer deux fois par certains citoyens l'impôt scolaire. La justice et l'égalité exigent que les impôts payés pour l'instruction publique soient partagés entre toutes les écoles qui assurent le service de l'instruction publique, proportionnellement au nombre de leurs élèves.

C'est en ce sens que se manifestent à l'heure actuelle les revendications des catholiques en matière d'enseignement. C'est vers ce but immédiat, la Répartition proportionnelle des subsides de l'Etat entre les écoles publiques et privées au prorata de leurs élèves, — la *R. P. scolaire* ! — qu'ils dirigent tous leurs efforts (1).

(1) C'est le système qui fut instauré en Hollande par une loi de 1889, qu'on a appelé la *loi de pacification* (complétée par les lois de 1901 et 1905). Cette loi scolaire hollandaise qui fut l'œuvre des catholiques et des calvinistes coalisés, consacre le principe de l'égalité scolaire sous le régime de la liberté d'enseignement. Cette égalité se traduit par l'octroi des subsides de l'Etat à toutes les écoles libres, proportionnellement au nombre de leurs élèves : les écoles publiques et neutres ne subsistent qu'exceptionnellement et dans la mesure seulement où les écoles libres sont insuffisantes. En principe c'est la commune qui supporte la charge des écoles publiques avec le concours de l'Etat. Or, la loi assimile à la commune et accorde le même concours pécuniaire de l'Etat à tous les fondateurs d'écoles privées, que ce soient de simples particuliers ou des associations ou même des congrégations religieuses.

(Cf. Paul Veschave. *Le régime légal de l'enseignement en Hollande*. Paris, Rousseau, 1900).

Dans le même esprit, le gouvernement belge a récemment proposé un projet de loi scolaire dont l'originalité consiste dans l'institution des *bons d'enseignement*, lesquels distribués à tous les pères de famille serviraient à ces derniers à payer l'école qu'ils auraient eux-mêmes librement choisie : chacun de ces bons donnerait droit à l'école qui le recevrait, à une allocation dont l'Etat supporterait les six dixièmes, la commune trois dixièmes et la province un dixième.

*
* *

A la théorie de la liberté s'oppose la théorie du monopole de l'Etat en matière d'enseignement. C'est l'Etat, disent les partisans de cette dernière théorie, qui seul peut et doit exercer la fonction enseignante. C'est en lui seul que réside le droit d'enseigner. Et en vertu de ce droit éminent qui lui est propre, nul ne peut enseigner qu'avec sa permission expresse et par une véritable délégation de la puissance publique (1).

C'est qu'en effet l'Etat est le défenseur des faibles, le protecteur naturel de l'enfant. Et qu'on ne vienne pas dire que l'affection des parents pour leurs enfants rend inutile l'intervention de l'État : les faits démontrent d'eux-mêmes, dit-on, la fausseté d'une telle prétention. Et maints textes de notre droit positif français consacrent le droit de l'Etat de protéger l'enfant contre son père lui-même.

En vain objecterait-on encore que l'intervention de l'Etat, légitime en certains cas, est inadmissible en matière d'enseignement : on sait que toutes les législations modernes des pays civilisés, sans se soucier du prétendu droit des pères de famille, ont imposé à ceux-ci l'obligation de faire instruire leurs enfants ; et nul ne songe plus aujourd'hui à les en blâmer. Tant il est vrai qu'il rentre dans les attributions essentielles de l'Etat de veiller, en dehors et, s'il y a lieu, à l'encontre des parents

(1) « Si les droits du père de famille sont respectables jusqu'à un certain point, disait M. Debierre en 1902, il ne faut pas oublier que le père de famille n'agit vis-à-vis de ses enfants que *comme délégué de la Société.* » (Cité par Nourrisson, *Les Jacobins au pouvoir*, p. 161 sq.).

eux-mêmes, à ce que les droits primordiaux de l'enfant ne soient ni méconnus ni violés ? Tant il est vrai que le droit de l'Etat est supérieur au droit du père de famille (1).

Il appartient, dit-on, à l'Etat de donner à la jeunesse un enseignement scientifique et rationnel. Il y est plus apte que quiconque parce qu'il n'est inféodé à aucune secte religieuse, parce qu'il est à l'abri des préjugés et des erreurs confessionnelles, et parce que, étant la vivante émanation de la volonté générale, il ne peut être inspiré par d'autre mobile que celui de concilier les intérêts individuels avec l'intérêt collectif de la nation.

Au surplus, ajoute-t-on, le monopole de l'enseignement ne se justifie pas seulement par l'intérêt de l'enfant, mais encore par l'intérêt de l'Etat lui-même. C'est qu'en effet, l'enfant est un futur citoyen ; et l'Etat a un intérêt évident à former de bons citoyens. Il ne saurait donc sans abdiquer ses droits et sans méconnaître ses devoirs, laisser à d'autres le soin de pourvoir à l'instruction et à l'éducation de la jeunesse. Il est de son droit et de son devoir en effet de ne pas se désintéresser de la vie morale et intellectuelle de la nation : il y va de l'unité morale du pays. Sous le régime de la liberté d'enseignement les enfants de

(1) On se rappelle les paroles célèbres de Danton disant à la Convention (séance du 12 décembre 1793) : « Il est temps de rétablir ce grand principe qu'on semble méconnaître : que les enfants appartiennent à la République avant d'appartenir à leurs parents ! »

C'est ce qu'affirmait plus récemment, mais non moins nettement, M. Robelin, alors secrétaire de la Ligue de l'Enseignement, dans un discours qu'il prononçait à Caen, le 14 février 1909 : « L'enfant appartient non aux parents, mais bien à la collectivité ! » (Cf. *Le Volume*, 24 octobre 1909).

la même patrie, élevés suivant des principes et par des méthodes opposées, ne peuvent apprendre qu'à se haïr les uns les autres. La liberté de l'enseignement, c'est, dans les écoles, la guerre organisée des doctrines et des croyances ; et c'est par de là l'école la lutte de deux jeunesses, l'antagonisme de deux mentalités contraires, la division de la nation en deux camps hostiles, la formation de deux Frances irréconciliables et condamnées à ne plus même se comprendre l'une l'autre. La liberté de l'enseignement, c'est l'anarchie morale entretenue par le divorce des intelligences et des âmes.

Le monopole de l'Etat au contraire, par un enseignement scientifique et rationnel peut seul réaliser cette union si nécessaire de tous les citoyens, qui fait la force d'un pays et la grandeur de la patrie.

C'est donc à l'Etat seul, défenseur né des faibles, tuteur suprême de l'enfance qu'il appartient d'enseigner.

(1) En son discours souvent cité de Toulouse (31 octobre 1900), Waldeck-Rousseau dénonçait avec éloquence le danger des deux jeunesses.

CHAPITRE II

DISCUSSION DES THÉORIES DE LA LIBERTÉ ET DU MONOPOLE

Telle se présente à l'heure actuelle la controverse entre les partisans du monopole et ceux de la liberté d'enseignement. Et cette controverse n'est pas née d'hier : c'est la vieille querelle qui a divisé nos pères, c'est la querelle séculaire entre les libéraux et les étatistes. En sortira-t-on jamais ? Nul ne saurait aujourd'hui le prévoir, car depuis qu'on la discute la question n'a pas avancé d'un pas.

Nous devons cependant à la vérité de signaler qu'après avoir discuté à perte de vue sur le droit d'Etat et sur le droit du père de famille en matière d'enseignement, on s'est avisé à une époque relativement récente qu'il était peut-être juste aussi de faire état du droit de l'enfant. Et de ce fait, la question s'est trouvée rajeunie, mais non point solutionnée. Dans ce droit de l'enfant, en effet, partisans et adversaires de la liberté ont cru pouvoir trouver un argument nouveau à l'appui de leurs théories.

Et les uns ont dit : Qui donc peut mieux exercer les droits de l'enfant que ses propres parents ? Qui donc en effet connaît mieux l'enfant et l'aime davantage que ses père et mère ? — Et les autres ont répondu : N'est-ce pas à

l'Etat qu'il appartient d'exercer les droits de l'enfant? N'est-ce pas l'Etat, défenseur des faibles, qui est le mieux placé pour protéger la personnalité naissante de l'enfant, pour former son caractère, pour l'initier à la vie sociale?...

Bref, le droit de l'enfant n'a rien résolu et nous semblons condamnés, hélas, à entendre encore et toujours les mêmes arguments mille fois répétés, sans qu'on puisse prévoir la fin d'une discussion qui menace d'être éternelle.

Or, elle sera sans nul doute éternelle si l'on ne se décide pas à reconnaître que la question est mal posée. Le problème tel qu'on le présente communément consiste à résoudre la question de savoir si le droit du père de famille en matière d'enseignement est supérieur ou non au droit de l'Etat; et si en définitive l'enfant *appartient à ses parents* ou s'il *appartient à l'Etat*.

On veut que ce soit une question de droit qui se pose. Et l'on semble se servir à dessein, nous l'avons vu, aussi bien parmi les partisans de la liberté que parmi ceux du monopole, de mots empruntés au vocabulaire juridique. On se plaît à parler des droits du père, des droits de l'État, des droits de l'enfant...; et l'on fait appel au droit naturel; et l'on discute à perte de vue la question de savoir si l'enfant est la propriété de l'Etat ou la propriété de ses parents.

Eh bien, soit! Il ne nous déplaît pas, puisque les uns et les autres semblent mettre comme un point d'honneur à décorer leurs théories de termes juridiques, croyant sans doute ainsi rendre décisive leur argumentation — d'en discuter la valeur de ce point de vue juridique même.

C'est, à notre avis, une folie et un non sens que de se poser la question de savoir à qui appartient l'enfant : l'enfant n'appartient à personne, pas plus à ses parents qu'à l'Etat. L'enfant n'est pas un objet de propriété dont on dispose comme d'un animal ou d'une chose. Sinon il faudrait admettre qu'on peut exercer sur l'enfant ce qu'on appelle en droit les attributs de la propriété : le *jus utendi*, le *jus fruendi* et le *jus abutendi* ! — le droit d'en user comme d'un objet de rapport, le droit d'en disposer dans le sens le plus large du mot (1).

Il faudrait conférer au père de famille moderne le pouvoir absolu du *paterfamilias* romain sur ses enfants, le droit de vie et de mort de la loi des Douze Tables ! — Ne discutons donc plus de la propriété de l'enfant.

D'autre part, on nous parle du droit naturel. Et à la vérité ceux qui l'invoquent à l'ordinaire ne se mettent point en peine de nous définir ce qu'ils entendent par cette expression : le mot leur suffit ; et il s'impose à eux comme s'impose le mystère à qui a la foi.

Le droit naturel n'a besoin, à leurs yeux, ni d'être expliqué, ni d'être justifié : c'est un droit immuable et imprescriptible, que la Nature ou le Créateur a donné à l'homme ; un droit inné qui appartient de naissance à tout être humain ; un droit antérieur et supérieur aux législations positives et créateur de droits subjectifs intangibles.

Et dans cette conception nous reconnaissons la théorie de l'école classique du droit naturel, florissante

(1) On définit généralement la propriété : Le droit en vertu duquel une chose se trouve soumise d'une manière *absolue* et *exclusive* à la volonté et à l'action d'une personne. » Cf. art. 544 c. c.

sante surtout aux XVII^e^ et XVIII^e^ siècles et qui devait amener les philosophes et les politiques à dresser une liste définitive des « Droits de l'Homme » (1).

L'école historique et l'école sociologique ont fait justice de cette notion métaphysique d'un droit naturel invariable, éternel : et aujourd'hui nous ne concevons plus dans la philosophie moderne que des droits relatifs, variables suivant les temps et suivant les lieux.

On a cependant prétendu récemment qu'il y aurait actuellement une renaissance du droit naturel (2) ? Mais à la vérité les auteurs chez lesquels on la signale n'entendent plus autre chose par le droit naturel que la conception toute relative que l'on se fait de la justice à une époque et dans un pays donnés.

Qu'on ne nous parle donc plus d'un droit naturel d'enseigner, exclusif et immuable, déterminable *a priori* et dont serait investi pour l'éternité ou l'Etat ou le père de famille ! (3).

Au surplus ce qu'on entend en fait par un droit natu-

(1) Grotius fut le père de cette école : la théorie classique du droit naturel a été reprise de nos jours par Beudant. *Le droit individuel et l'Etat.*

(2) Cf. Saleilles. *Ecole historique et droit naturel.* (*Rev. trim.*, 1902, p. 80 sq.) et Charmont. *La Renaissance du droit naturel*, *in* travaux et mémoires de Montpellier, série littéraire, t. IV.

Ces auteurs prétendent trouver des traces de cette renaissance dans les livres récents de Stammler (*Wirthschaft und Recht*). Gény (*Méthodes d'interprétation et source en droit privé positif*) et Duguit (*l'Etat, le Droit objectif et la loi positive*).

(3) Voir sur la notion du droit d'enseigner, l'intéressante conférence de M. Parodi : *Les droits de la famille, de l'enfant et de l'Etat* aux Hautes Etudes sociales, *in* Neutralité et Monopole de l'Enseignement, Alcan, 1912.

rel c'est un droit dont la jouissance semble indispensable au libre exercice et au développement normal des facultés naturelles : or, a-t-on jamais songé à prétendre que l'exercice du droit d'enseigner était nécessaire à chaque individu pour assurer le développement normal de ses facultés naturelles ?

Si en matière d'enseignement il y a un droit naturel, ce n'est en tout cas pas le droit d'enseigner, mais bien plutôt le droit d'être enseigné : il s'agit alors du droit de l'enfant et non point du droit du père de famille.

On voit par là qu'il n'y a pas d'assimilation possible entre le droit de penser, de parler et d'écrire — et le droit d'enseigner : celui-ci n'est pas une simple modalité de celui-là.

Mais il y a plus : cette assimilation n'est pas fausse du point de vue seulement de ceux qui exercent des droits, mais du point de vue encore de ceux au regard desquels ils s'exercent. Il n'y a rien de commun en effet entre le droit de communiquer sa pensée à des hommes mûrs et le droit d'enseigner à des petits enfants sans défense.

Ainsi donc c'est sur cette monstruosité : un droit de propriété sur l'enfant ; et sur cette chimère le droit naturel, qu'on veut fonder le droit d'enseigner et qu'on édifie les théories du monopole et de la liberté. C'est un spectacle attristant en vérité que de voir les fougueux champions du combat singulier auquel nous assistons se vêtir et se parer de ces fausses armures juridiques. Il n'est que juste, au nom même du droit qu'ils invoquent, de les dépouiller de ce travesti ridicule !

Et qu'on y prenne garde : ce n'est pas une simple question de mots qui est en jeu. L'emploi maladroit de termes juridiques manifestement impropres entraîne cette double

conséquence d'égarer la discussion sur un terrain qui lui est étranger et de rendre par surcroît plus violent et plus âpre un débat sans issue : car ceux-là qui parlent au nom du droit, — quand surtout il s'agit du droit de propriété, le plus parfait de tous les droits ; ou du droit naturel, ce droit souverain et supérieur à toutes les lois positives, — ceux-là, dis-je, qui prétendent discuter au nom de certains dogmes juridiques, intangibles et sacrés, s'autorisent par là même à être intransigeants. Et de là vient sans doute qu'à cause d'eux le malentendu est irrémédiable.

*
* *

Nous croyons avoir établi que le problème de la liberté d'enseignement et du monopole est généralement mal posé et que par suite tout le débat qu'il soulève porte à faux. Pour ramener la question sur son véritable terrain il faut avoir la volonté de rejeter de la discussion les grands mots vides de sens et toutes les considérations plus ou moins nébuleuses de je ne sais quelle métaphysique juridique. Ce n'est pas dans les axiomes d'un droit abstrait, mais dans les faits et les réalités concrètes qu'il nous faut chercher une base positive de discussion.

Or, il est un fait commun à tous les pays civilisés, qui s'impose d'abord à notre observation : c'est que l'enfant naît et grandit au sein d'une famille et que, devenu homme, il est appelé à vivre jusqu'à sa mort au sein d'une société. Quelles que soient les transformations qu'aient subi dans le passé et que pourront subir encore dans l'avenir ces deux organisations — famille et société — elles sont et elles demeurent des réalités vivantes, inéluctables.

D'autre part, l'expérience démontre que la famille et la Société telles qu'elles sont actuellement organisées dis-

posent de certains moyens, de certains pouvoirs et de certaines sanctions qui les rendent aptes en fait l'une et l'autre à exercer une action efficace dans l'intérêt de l'enfant. Et la légitimité de cette double intervention de la famille et de l'Etat dans l'intérêt de l'enfant ne nous semble plus aujourd'hui contestable. D'une part, l'affection naturelle des parents pour les êtres chéris à qui ils ont donné la vie, et d'autre part, les lois édictées et sanctionnées par l'Etat protecteur des faibles constituent des garanties également précieuses pour la sauvegarde de l'intérêt de l'enfant. Il n'est pas trop des efforts combinés de la famille et de la Société, de leur collaboration et de leur contrôle réciproque pour protéger la faiblesse de l'enfant et le préparer au dur combat de la vie. Aussi bien, ce faisant, la famille et la Société n'ont pas seulement en vue l'intérêt de l'enfant mais encore leur intérêt propre. Et il est parfaitement légitime qu'elles se préoccupent l'une et l'autre du sort de l'enfant, qui est un de leurs membres, de qui dépendent leur avenir et leur existence même, — de l'enfant qui est leur commune espérance !

Et pourquoi dès lors la légitimité de cette double intervention de la famille et de l'Etat en faveur de l'enfant dans le triple intérêt que nous venons de dégager — : intérêt individuel de l'enfant, intérêt familial, intérêt social, — pourquoi dis-je, la légitimité de cette double intervention qui d'une façon générale est admise par tous et consacrée par notre législation positive, est-elle exceptionnellement contestée en matière d'enseignement ?

La faute en est, nous l'avons dit, aux abstracteurs de quintessence qui, au mépris des faits, ont voulu investir à l'exclusion l'une de l'autre tantôt la famille et tantôt la Société d'un droit abstrait, d'un droit naturel d'enseigner.

Pour nous, c'est dans la constatation indéniable de ce fait que la famille et la Société peuvent exercer une action efficace dans l'intérêt de l'enfant que nous trouvons la source et la justification même de leur droit à enseigner. Disons mieux : *c'est l'efficacité effective de leur action qui est à nos yeux la mesure même de leur droit.*

Et de là résulte que nous n'avons pas la vaine prétention de découvrir, à la faveur de quelque révélation supraterrestre, la formule éternelle, intangible, du droit d'enseigner. Nous avons l'ambition plus modeste de rechercher simplement, en tenant compte des circonstances de fait, de temps et de lieu essentiellement variables qui déterminent la solution du problème posé, quel est celui des deux régimes — monople ou liberté d'enseignement, — qui est le plus propre à satisfaire à une époque et dans une Société données, le triple intérêt, individuel, familial et social, qui est en jeu.

A la lumière de ces principes examinons donc les arguments invoqués en faveur de la liberté d'enseignement.

L'Etat moderne, dit-on, en se laïcisant, en ne voulant plus être au service d'aucune religion, d'aucune philosophie, d'aucune doctrine spirituelle, a perdu qualité pour enseigner ; et aujourd'hui, par une sorte d'infirmité attachée à sa condition nouvelle il est absolument incompétent dans le domaine spirituel, il est inhabile à remplir le rôle d'éducateur moral.

A la vérité la laïcisation progressive de l'Etat et la tendance de l'Etat laïque à se désintéresser de plus en plus de la vie spirituelle de la nation nous apparaissent comme deux faits incontestables, comme le résultat d'un évolution historique particulièrement nette et caractérisée.

Cependant il ne faut rien exagérer, et il est tout à fait

inexact d'affirmer l'incompétence absolue de l'Etat à enseigner : ce qui est vrai, c'est que l'étendue de sa compétence s'est trouvée restreinte et limitée. Mais l'argument nous semble d'autant moins décisif qu'il nous apparaît tout à fait inutile de parler aux enfants de l'école primaire des controverses doctrinales et des problèmes de haute spéculation qui sont au-dessus de leur âge et de leur portée.

On dit encore en faveur de la liberté qu'elle engendre une concurrence bienfaisante, une émulation féconde entre les écoles et les maîtres. Le monopole qui prétend couler toutes les intelligences dans le même moule est une doctrine d'asservissement et de mort. Le beau rêve en vérité, dit-on, que de vouloir par l'uniformité des esprits, par la suppression de la libre critique réaliser cette fameuse « unité morale » qui a servi de prétexte à tous les despotes pour justifier leur tyrannie ! Ayons donc confiance en la liberté !

— Mais il y aura « deux jeunesses » ? objectent les partisans du monopole.

— Tant mieux ! répond M. Denys Cochin. Puisse-t-il y avoir vingt jeunesses, ardentes et vivantes et diverses (1) !

Que faut-il en penser ? Nous voudrions, quant à nous, pouvoir partager l'optimisme de M. Cochin. Mais en fait nous savons les querelles religieuses, politiques et sociales qui divisent notre pays trop vives et trop passionnées encore pour espérer tant de bienfaits de la libre concurrence des écoles. L'expérience, hélas, démontre que la rivalité des écoles ne réussit le plus souvent qu'à engendrer dans l'esprit des enfants le germe de tous les malentendus, de tous les partis pris, de toutes les haines dont nous souffrons.

(1) *Manuel général*, 22 janv. 1910.

Aussi n'est-ce pas sans appréhension que nous verrions se réaliser le rêve de M. Cochin : vingt écoles rivales, professant des opinions contradictoires, représentant toutes les croyances religieuses, toutes les doctrines philosophiques, tous les partis politiques, toutes les théories sociales, — et se disputant avec une âpreté jusqu'ici inconnue, l âme des petits enfants de France.

Et nous verrions sans doute aussi les libéraux d'aujourd'hui imposer bientôt à certaines écoles de telles conditions et de telles restrictions que la thèse même de la liberté en serait minée dans son principe Sinon, ce serait l'émiettement, le déchirement intégral de la nation.

Ah, sans doute nous ne sommes pas hanté, quant à nous, par le rêve dangereux et chimérique d'une unité morale qui ne nous semble ni possible ni désirable. Mais nous sommes bien obligé de constater que le monde est divisé en groupements politiques qu'on appelle des nations, lesquelles sont nées et se perpétuent par la communauté de certaines pensées, de certains sentiments, de certaines aspirations, d'un certain idéal. Et nous sommes bien obligé de constater aussi que c'est une théorie anarchisante que celle qui aurait pour résultat, au lieu d'entretenir et de fortifier cette âme commune de la nation par l'enseignement de tout ce qui unit, de semer la haine et d'aggraver les discordes nationales par l'enseignement de tout ce qui divise.

Un jour viendra peut-être, ce n'est qu'une hypothèse, où les patries actuelles se dissociant ou se fusionnant disparaîtront ; où les groupements politiques nationaux qui trouvent aujourd'hui leur base et leur fondement dans une certaine communauté de pensées et de sentiments, seront remplacés par des groupements purement

économiques, basés et fondés sur certaines communautés d'intérêts. Mais jusque-là et tant qu'on reconnaîtra la nécessité des nations, la nécessité ne sera pas discutable d'un enseignement national (1).

On objecte sans doute que sous le régime de la liberté d'enseignement le patriotisme peut être enseigné par toutes les écoles, que la patrie est au dessus des querelles de partis et que la libre concurrence des enseignements ne la peut atteindre ?

Quelle erreur ! Il faut s'imaginer ce que serait un *véritable* régime de liberté. L'antagonisme d'aujourd'hui entre les écoles catholiques qui sont à peu près les seules écoles libres et les écoles de l'Etat qui sont astreintes à la neutralité ne peut nous donner une idée de ce que serait la lutte des vingt écoles libres. Celles-ci ne seraient soumises à aucune obligation de neutralité ; elles n'auraient d'autre préoccupation que d'exalter, non point, ce qui est commun à tous les partis et à toutes les doctrines, mais au contraire tout ce qui peut les différencier. Et il y aurait des écoles conservatrices et des écoles syndica-

(1) Les définitions aujourd'hui vieillies du patriotisme classique donnaient jusqu'à ces temps derniers un *substratum* matériel à l'idée de patrie qu'elles fondaient sur la communauté de race, la communauté de langues, la communauté des intérêts, c'est-à-dire sur des *faits* : mais ces prétendus faits n'existent pas. La communauté d'intérêts notamment est brutalement démentie par la lutte des classes. A l'heure donc où dans notre société l'antagonisme des intérêts et des classes va plutôt en s'accentuant, l'idée de patrie serait bien près de sombrer si elle ne se spiritualisait pas. Et de fait la patrie ne peut plus trouver de base qu'en une *idée*, en une *volonté d'union* : d'où la nécessité d'autant plus impérieuse pour la nation d'avoir des écoles basées avant tout sur cette volonté d'union — et l'enseignant.

listes, des écoles réactionnaires et des écoles révolutionnaires, des écoles progressistes et des écoles radicales-socialistes .. horreur! Toute la gamme des nuances politiques et sociales, toute la lyre des croyances religieuses et philosophiques!

Si donc on voulait aujourd'hui réaliser un véritable régime de liberté d'enseignement sans ruiner les principes mêmes qui sont à la base de la société présente, on se heurterait, sinon à une impossibilité radicale, du moins à une difficulté très réelle. Et c'est ce qui explique, croyons-nous, que la plupart des Etats manifestent encore à l'heure actuelle une défiance générale à l'égard de la liberté d'enseignement, et que l'organisation d'un enseignement national demeure l'une de leurs principales préoccupations.

Mais que penser plus spécialement de la théorie nouvelle de la R. P. scolaire?

Nous savons qu'elle se réclame des principes de liberté, d'égalité et de justice. Mais il ne faut pas que la magie et le prestige des mots nous voilent la vérité des faits et des réalités.

Or, dans la pratique, il est aisé de concevoir que le système de la liberté subsidiée ne réaliserait aucunement l'idéal invoqué par ses défenseurs : si en effet on peut supposer que dans les grandes villes tous les pères de famille, à quelque opinion qu'ils appartiennent, trouveraient une école à leur convenance, il n'est pas douteux que dans la plupart des communes rurales ils n'auraient pas le choix entre plusieurs écoles

L'Etat en effet ne pourrait consentir à accorder de subsides qu'à des écoles fréquentées par un nombre minimum d'élèves. Et qu'arriverait-il? C'est que les minorités

n'auraient pas leur part de ces subsides et ne profiteraient, elles, ni de la liberté d'enseignement, ni de l'égalité scolaire.

Bien mieux : elles se verraient obligées d'envoyer leurs enfants à des écoles professant des opinions diamétralement opposées aux leurs.

On semble vouloir établir une certaine analogie entre la R. P. électorale et la R. P. scolaire? Je ne sais rien de plus faux, car tandis que la première sauvegarderait les droits des minorités, la deuxième les supprimerait.

La R. P. scolaire n'aurait d'autre résultat que d'instaurer le principe majoritaire en matière d'enseignement. Et l'on comprend que les catholiques s'en fassent les champions : c'est à ceux qui sont le plus grand nombre, que la R. P. scolaire pourrait profiter. Mais il ne saurait y avoir rien de plus odieux que la loi du nombre en matière d'enseignement (1).

Enfin un dernier argument nous semble devoir être formulé contre la liberté de l'enseignement. Vouloir en effet la liberté d'enseignement, c'est vouloir, j'imagine, la liberté de ceux qui enseignent, et la liberté de ceux qui sont enseignés. Q'est-ce à dire, sinon que la liberté d'enseignement ne saurait exister sans que fussent également reconnus et respectés d'une part le droit pour tout individu et toute association d'ouvrir des écoles, et d'autre part le droit pour tous les pères de famille de choisir librement les écoles auxquelles ils entendent envoyer leurs enfants.

Or, nous en appelons à la franchise de tous ceux qui

(1) « La loi du nombre, souveraine quand des intérêts matériels sont seuls en jeu, parce qu'elle est alors le seul compromis possible, est sans autorité dans les questions de conscience. » (Cf. Guy Grand, *Neutralité et laïcisme*, dans *La Correspondance* du 1er juin 1912.)

ne sont pas égarés par les passions politiques : et à quelque parti qu'ils appartiennent nous leur demandons d'avoir l'âme assez haute et l'esprit assez fier pour reconnaître que sous le régime économique actuel la liberté des parents quant au choix des écoles n'existe pas -- et qu'il n'est pas possible d'en assurer le respect. N'est-ce pas une constatation qui s'impose à tout esprit impartial que les salariés, que les ouvriers, que les commerçants sont sous la dépendance économique de leurs patrons, de leurs propriétaires, et de leurs clients? Et qui donc oserait nier que cette dépendance économique n'entraîne pas la plupart du temps une dépendance politique? Combien peu nombreux sont ceux qui peuvent se flatter d'être assez indépendants pour pouvoir avouer publiquement leurs opinions politiques, religieuses et sociales sans craindre d'être inquiétés dans leurs intérêts!

Et si ce n'était pas l'évidence même, si quelque esprit ingénu osait mettre en doute la réalité de cette dépendance — économique et politique — il nous suffirait de constater qu'elle est la seule raison qui nécessite et qui justifie le principe du secret du vote appliqué à toutes les élections.

Le vote public aurait plus de noblesse et comporterait une moralité plus haute : mais par une infirmité inhérente au régime social actuel la sincérité même du vote en serait exclue par la publicité. C'est l'aveu indirect, mais combien tangible, de ce fait que le citoyen n'est pleinement libre dans le choix de ses représentants politiques qu'à la condition d'exprimer ce choix sous la forme d'un bulletin de vote anonyme et secret.

Or c'est publiquement et aux yeux de tous que le père de famille doit choisir l'école à laquelle il veut envoyer

ses enfants. Et dès lors il est fatal que la liberté de son choix soit aussi illusoire que le serait la liberté des électeurs s'il leur fallait voter publiquement.

Il faut avoir le courage de le dire, parce que cela est vrai : la grande majorité des pères de famille sont obligés ou se croient obligés d'envoyer leurs enfants à une école qui peut n'être pas celle de leur choix. Nous savons des écoles libres — ô ironie des mots ! — dont la clientèle est presque entièrement recrutée de cette façon.

Et cette tyrannie, hâtons-nous de le dire, n'est point le fait exclusif d'un parti. Les gouvernements eux-mêmes en donnent chaque jour l'exemple à l'égard des fonctionnaires pères de famille.

Bien mieux : la pratique en est tellement entrée dans nos mœurs que ceux qui l'exercent n'ont pas même besoin de le dire à ceux qui la subissent. Les ouvriers de tel industriel, les fermiers de tels châtelains savent qu'ils doivent envoyer leurs enfants à une école déterminée s'ils ne veulent s'exposer à se voir congédier sous un prétexte quelconque. De même il n'est pas un seul fonctionnaire assez naïf pour ne pas savoir qu'il doit envoyer ses enfants à l'école laïque s'il ne veut s'exposer à compromettre son avancement et à s'attirer des disgrâces.

Aux uns et aux autres, c'est une obligation qui s'impose de plein droit, une sorte de servitude tacite. Et nous voyons par là combien seraient inutiles et vaines les pénalités, si sévères fussent-elles, que certains ont parfois proposé d'édicter contre quiconque serait convaincu d'avoir exercé une pression sur un père de famille pour l'obliger à choisir une école plutôt qu'une autre (1).

(1) Au Congrès radical de Rouen (octobre 1910), M. Pelletan

Un jour viendra-t-il jamais sous ce régime économique où malgré la persistance des inégalités sociales, chacun ayant fait l'éducation de la liberté, nul ne sera tenté d'imposer aux autres ses opinions autrement que par la persuasion ? Il est tellement permis d'en douter que loin de songer à instituer la publicité du vote, on se préoccupe plus que jamais d'en assurer le secret le plus absolu. C'est ainsi que des projets de lois sont actuellement soumis au Parlement qui, pour protéger la liberté des électeurs, proposent d'instituer le vote sous enveloppe et la cabine d'isolement ! Eh bien, tant que le régime économique sous lequel nous vivons perpétuera les dépendances politiques, tant que chacun ne pourra librement exprimer ses opinions que dans le secret d'une cabine d'isolement, tant qu'une transformation radicale dans nos mœurs ne se sera pas effectuée, au terme de laquelle nous aurons fait l'éducation de la liberté, — le régime de la liberté d'enseignement ne pourra nous offrir d'autre spectacle que l'immoralité de ce scandale : l'oppression et la tyrannie exercées sur les consciences au nom et sous les apparences mêmes de la liberté !

démontrait en des termes pleins d'esprit et de bon sens qu'aucune législation ne saurait réprimer la pression exercée sur les pères de famille. « Comment, disait-il, voilà un malheureux qui voudrait envoyer son enfant à l'ecole laïque ; il sait que s'il le fait il perdra son gagne-pain, et vous lui dites : « Ecoute, mon ami, je suis prêt à te soutenir, viens dénoncer celui qui exerce sur toi une si détestable pression et je le punirai ! » Mais c'est alors que le malheureux serait sûr d'être renvoyé par le patron qu'il aurait signalé à la justice ! Et comme, en outre quand vous l'auriez amené à faire sa dénonciation il ne pourrait sans doute apporter aucune preuve, parce qu'il est à peu près impossible d'en fournir en pareille matière, il aurait probablement tort devant les tribunaux. »

Ne parlons donc plus de la liberté d'enseignement ; ou en tout cas, n'en parlons pas encore !

*
* *

Nous pensons avoir établi qu'un véritable régime de liberté d'enseignement serait à peu près incompatible, d'une part, avec l'organisation de la société actuelle en communautés nationales et, d'autre part, avec notre régime économique ; qu'enfin le système de la liberté subsidiée aurait pour effet d'anéantir la liberté des minorités. Ne nous reste-t-il donc d'autre refuge que le monopole ? Nous connaissons le but que se proposent ses partisans : c'est de protéger l'enfant, de le mettre à l'abri des erreurs ; c'est de lui enseigner la Vérité à la lumière de la Science et de la Raison ! c'est de faire l'unité morale de la nation !

Voilà qui est fort louable. Mais ne nous payons pas de mots. Qu'est-ce en définitive que l'Etat ? — Ce n'est pas une abstraction, une entité métaphysique, c'est un groupe d'hommes politiques représentant la majorité des électeurs, c'est un gouvernement : c'est en un mot un parti au pouvoir.

Or n'est-ce point folie que de s'en remettre aux gouvernements du soin de décider de la vérité et de l'erreur, de parler au nom de la Science et de la Raison ! N'y sont-ils pas plus impropres que quiconque par cela même qu'ils représentent les idées et les tendances, les passions et les haines des partis politiques ? Comment les pourrait-on supposer capables d'assez d'abnégation et de vertu pour n'avoir pas sans cesse une arrière-pensée de propagande électorale et de prosélytisme politique ?

L'Etat ne possède à aucun degré la sérénité, l'impartialité et le désintéressement nécessaires en matière d'enseignement.

Il est à craindre que le monopole de l'Etat n'aboutisse à un enseignement incertain et flottant, variant avec les fluctuations de la politique. Or, il faut l'avouer, c'est un système d'éducation aussi peu scientifique que rationnel que celui qui lie le sort de l'enseignement au hasard d'un scrutin, au caprice d'une majorité et à l'instabilité des gouvernements !

Pour ce qui est de l'unité morale, nous savons ce qu'il en faut penser. Autant nous estimons qu'il est légitime de fortifier l'âme commune et collective de la nation par l'adhésion spontanée des libres consciences, autant nous réprouvons la tactique de ceux qui n'invoquent le faux principe de l'unité morale que pour imposer à tous, par la contrainte du monopole, leur propre façon de penser. L'argument de l'unité morale fut celui de tous les Césars et de tous les tyrans. C'est encore celui de la plupart des partisans du monopole qui essaient de dissimuler leur sectarisme sous l'hypocrite déguisement d'une apparente vertu, car ce qu'ils voient dans le monopole c'est une arme de combat avec laquelle ils entendent terrasser leurs adversaires. Ce qu'ils appellent faire l'unité morale, c'est imposer silence à tous ceux qui ne pensent pas comme eux ; c'est soumettre tous les cerveaux au conformateur.

L'histoire nous fournit un exemple caractéristique de cette conception du monopole. Lorsqu'en 1808 Napoléon créa sous le nom d'Université « un corps chargé exclusivement de l'enseignement et de l'éducation publique dans tout l'Empire », il n'avait d'autre pensée que de se

servir de l'enseignement comme d'un instrument de règne, que de faire des maîtres les véritables ministres du culte impérial. Et lui-même dit un jour au Conseil d'Etat comment il entendait réaliser l'unité morale : « Mon but principal, affirma-t-il, est d'*avoir un moyen de diriger les opinions politiques* (1). »

Il est peu de nos contemporains qui oseraient aujourd'hui reprendre ouvertement cette formule napoléonnienne, la formule du despotisme ! Il n'en reste pas moins qu'elle demeure vivante dans l'esprit de la plupart des partisans du monopole : elle est le fond de leur thèse, elle en est l'âme et la raison d'être, sans qu'ils l'avouent et parfois même à leur insu.

Et voilà pourquoi il nous semblerait aussi puéril de nier les dangers du monopole qu'imprudent de se les dissimuler.

Mais nos critiques n'atteignent qu'une certaine conception du monopole, celle qui considère le monopole comme un instrument d'autorité, comme un moyen de propagande politique et de gouvernement. A l'inverse de cette conception qui était celle de Napoléon et qui demeure la conception courante du monopole, nous en croyons possible une autre que nos critiques n'atteignent pas : c'est celle d'un monopole libéral.

A la vérité on n'accorde généralement pas d'autre valeur à la théorie du monopole libéral que celle d'une thèse académique : on ne manque pas de rappeler la conception de Condorcet qui voulait investir du soin de diriger le fonctionnement de l'enseignement une *Société*

(1) Cf. Pelet de la Lozère. *Opinions de Napoléon sur divers sujets de politique et d'administration*, p. 161.

Nationale des Arts se recrutant elle-même parmi les hommes éminents des lettres et des sciences ; et on en conclut sans autre examen que le monopole libéral est sans doute très beau en théorie, mais pratiquement irréalisable.

Nous ne faisons aucune difficulté pour reconnaître que le système de Condorcet confiant l'enseignement à une sorte de Congrégation scientifique, hiérarchisée et autonome, indépendante de la famille et de l'Etat, n'a pas de valeur pratique. Nous persistons à croire cependant qu'un monopole est possible qui concilie dans un juste équilibre le triple intérêt qui est en jeu en matière d'enseignement : intérêt de l'enfant, intérêt de la famille, intérêt de l'Etat.

C'est la formule à laquelle il faut toujours revenir et qui seule peut nous conduire à la conception pratique d'un monopole libéral.

Or pour la réaliser, pour organiser un monopole qui ne sacrifie point l'intérêt de la famille à l'intérêt de l'Etat, il faut rompre avec cette idée que l'Etat serait investi d'un droit éminent en matière d'enseignement, qui lui donnerait le droit d'exercer une sorte de dictature pédagogique. Il faut rejeter la notion de l'Etat-maître d'école, parce que l'école de l'Etat ne peut être que l'école d'un parti. Il faut renoncer délibérément à la conception traditionnelle du monopole impérial. Il faut donner à l'instituteur une indépendance suffisante vis-à-vis du gouvernement pour n'apparaître point comme son porte-parole officiel, pour n'être jamais l'esclave d'aucun parti politique, quel qu'il soit. Il faut prendre garde d'isoler l'école de la famille ; il faut appeler les parents à collaborer avec les instituteurs d'une façon effective et permanente. Il faut imposer aux maîtres le respect de la neutralité

religieuse qui n'est plus alors une simple conséquence de l'incompétence spirituelle de l'Etat, mais qui découle encore de la nécessité d'assurer à l'école le respect de la liberté de conscience. Il faut reconnaître loyalement qu'il n'est plus possible aujourd'hui d'instituer un monopole religieux, ni un monopole antireligieux sans organiser l'oppression systématique des consciences ; il faut se bien convaincre que seul un monopole laïque peut être un monopole libéral...

Ah sans doute ce n'est plus la liberté de l'enseignement ! Mais sans regrets nous sommes prêt à renoncer à la liberté de l'enseignement qui n'est qu'une chimère, à la condition qu'on y substitue la liberté dans l'enseignement, qui peut être une réalité !

CHAPITRE III

LA LIBERTÉ DANS L'ENSEIGNEMENT

Après avoir discuté d'un point de vue théorique et doctrinal la question de la neutralité scolaire dans ses rapports avec la question du monopole et de la liberté d'enseignement, il nous reste maintenant à examiner comment en fait ce problème est pratiquement résolu sous notre régime scolaire actuel.

Et tout d'abord quel est notre régime d'enseignement? Est-ce le monopole ou la liberté de l'enseignement?

Ce n'est point sans doute le monopole, puisqu'il existe des écoles libres. Et au fait, le principe de la liberté de l'enseignement primaire est formellement inscrit dans notre législation, dans la loi du 28 juin 1833 qui mit fin au monopole primaire. Cette loi qui fut l'œuvre de Guizot, et qu'on a pu appeler la Grande Charte de l'enseignement primaire, demeure encore aujourd'hui la base de notre régime scolaire.

Mais toute notre législation scolaire depuis trente-cinq ans a eu pour résultat de restreindre progressivement jusqu'à la rendre à peu près illusoire la portée de ce principe.

C'est la loi du 16 juin 1881 qui en instituant la gra-

tuité de l'enseignement primaire public, a porté la plus grave atteinte à la liberté de l'enseignement : elle a mis les écoles libres dans un état de grave infériorité vis-à-vis des écoles publiques ; elle a détruit l'équilibre et rompu l'égalité entre l'enseignement privé et l'enseignement public. Aux pères de famille qui envoient leurs enfants à l'école libre, elle inflige cette injustice de leur faire payer deux fois l'impôt scolaire : l'une pour l'école privée dont ils usent, l'autre pour l'école publique dont ils n'usent pas. Enfin la loi du 1er juillet 1901 a interdit l'enseignement aux congrégations non autorisées, et la loi du 7 juillet 1904 aux congrégations même autorisées.

Nous n'entendons point ici apprécier en elle-même cette législation : nous nous bornons à constater qu'elle a eu ce résultat indéniable, voulu ou non, peu importe, de supprimer presque complètement, en fait comme en droit, la liberté d'enseignement.

Sans doute chaque fois le législateur s'en est défendu ; et il n'est peut-être pas un seul des gouvernements de la troisième République qui n'ait proclamé plus ou moins solennellement son respect de la liberté d'enseignement. D'une façon générale les chefs actuels du parti républicains s'affirment encore et toujours les partisans convaincus, irréductibles, de la liberté d'enseignement.

Il faudrait pourtant s'entendre et ne pas se payer de mots. Sans doute lorsque M. Clémenceau, et M. Poincaré, et M. Buisson, et d'autres encore dénoncent en maintes pages éloquentes les dangers du monopole, nous comprenons le noble scrupule qui les inspire et nous nous associons de grand cœur à leurs critiques, car c'est à la conception impériale du monopole, c'est au monopole autoritaire de l'Etat que s'adressent ces critiques.— Mais

lorsqu'ensuite ils se font tout à la fois les défenseurs de notre régime scolaire actuel et les champions de la liberté d'enseignement nous ne pouvons taire notre surprise. Nous renonçons à concevoir et nous mettons au défi qui que ce soit de nous expliquer comment se peuvent concilier dans leur esprit la liberté de l'enseignement dont ils ne cessent de proclamer le principe et le privilège de la gratuité qu'ils entendent réserver aux seules écoles publiques.

La contradiction est flagrante à nos yeux : il n'y a pas de liberté là où il y a privilège. Nous n'apercevons pas comment et au nom de quels principes, étant partisans de la liberté d'enseignement et la croyant possible, ils peuvent se refuser à répartir le budget de l'Instruction publique entre toutes les écoles publiques et privées.

Ah ! non, ne dites plus que c'est un régime de liberté que celui qui fait payer à certains l'usage même de la liberté tandis qu'il l'offre gratuitement aux autres ! Car enfin, c'est bien votre système : vous *donnez* la liberté à ceux qui veulent envoyer leurs enfants à l'école publique. Aux autres vous ne laissez que le choix — ou d'*acheter* leur liberté s'ils sont riches, ou de la *mendier* s'ils sont pauvres (1). Etrange conception de la liberté ! Plutôt que de laisser croire qu'elle peut être la vôtre, ne parlez plus de la liberté d'enseignement !

Mais alors comment définir notre régime scolaire ? Ce n'est ni le monopole ni la liberté ? — C'est un régime

(1) C'est d'ailleurs ce qui explique qu'en fait il n'y a pour ainsi dire pas d'autres écoles privées que les écoles catholiques : seul le parti catholique dispose de ressources suffisantes pour entretenir des écoles. La liberté d'enseignement est un luxe que tout le monde n'a pas le moyen de se payer !

bâtard, c'est un système hybride qui chaque jour, de plus en plus, tend au monopole sans cesser de se réclamer de la liberté.

Il n'est que temps de dire la vérité : c'est un monopole honteux qu'on édifie derrière une façade de liberté ! Il existe déjà un monopole de fait dans plus de 20.000 communes de France.

J'entends bien qu'on essaie d'expliquer ce monopole de fait par diverses raisons accessoires qui ne sont pas sans valeur, notamment par la supériorité reconnue de l'enseignement public sur l'enseignement privé. Mais ce qu'on n'avoue et ce qui pourtant est la vérité c'est que ce *monopole de fait résulte avant tout d'un quasi-monopole de droit.*

Toute notre législation scolaire en effet depuis J. Ferry est dans la logique du monopole. Et la plupart des projets de lois scolaires actuellement soumis au Parlement sont encore dans la logique du monopole ! (1)

Le moment n'est-il pas venu de dissiper l'équivoque sur laquelle repose tout notre régime scolaire et de dire franchement quel but on se propose? — Ou bien c'est la liberté de l'enseignement, et alors il faut revenir sur toute notre législation scolaire depuis trente ans et rétablir l'égalité entre toutes les écoles par la R. P. scolaire ; il faut substituer à notre régime qui n'est que la caricature de la liberté, un régime de véritable liberté, insti-

(1) Dans un discours qu'il prononçait récemment à Tunis (8 avril 1912), M. Guisth'au, ministre de l'instruction publique, disait : « Pour créer de telles écoles (enseignant le bien, le beau, le vrai), la condition était que l'Etat se souvînt que l'instituteur de la nation c'est lui, que nul ne peut enseigner l'enfance sinon par sa délégation et sous son contrôle ! » — C'est la pure théorie du monopole de l'Etat !

tuant la liberté égale pour tous. — Ou bien c'est le monopole, et alors il faut le dire hautement, loyalement.

On ne sortira de ce dilemme qu'en sortant aussi de la logique et du bon sens.

Or il se peut, — et c'est notre intime conviction — que dans l'état de dépendance économique et politique qui caractérise le régime capitaliste tel qu'il fonctionne présentement, la liberté d'enseignement ne soit qu'un leurre, et qu'elle se heurte en fait à de telles difficultés d'application qu'elle y doive perdre toute sa vertu. Il est permis de croire — et c'est encore notre opinion — qu'il est possible de réaliser, à défaut d'une liberté chimérique de l'enseignement, une liberté réelle dans l'enseignement ; d'assurer dans le monopole et par le monopole le respect de tous les intérêts et l'exercice de tous les droits en matière d'enseignement. Et l'on peut admettre que l'exposé que nous avons fait nous-même de cette théorie suffit à justifier l'évolution de notre législation scolaire vers le monopole...

Mais ce qu'il n'est pas possible d'admettre, ce qui répugne à l'honnêteté de notre conscience, c'est qu'on continue d'exalter la liberté d'enseignement tandis que sournoisement on la supprime ; c'est qu'on réalise — en fait — le monopole, tandis que — en paroles — on le maudit ; c'est qu'on consacre la chose dans le moment même où l'on renie le mot ; c'est qu'on nous entraîne au monopole en brandissant le drapeau de la liberté ! Le geste est sans beauté, qui perpétue cette mystification et cette duperie ! Et par surcroît ce vilain geste est dangereux.

Cependant en effet que le mirage de la liberté d'enseignement continue d'éblouir nos yeux, nos pas reprennent

inconsciemment le chemin déjà parcouru du monopole. Et le danger est là : c'est que, allant au monopole en pensant à autre chose, comme on retourne parfois en rêvant vers la maison qu'on habita jadis, nous retournons au monopole autoritaire, au monopole impérial. Et un jour prochain si nous n'y prenons garde, nous aurons la surprise de nous retrouver, en un pénible réveil, dans la maison maudite d'autrefois.

Ah ! si dans un bel effort de sincérité on consentait enfin à avouer le monopole et si, l'esprit libéré de toute arrière pensée, on se donnait pour tâche de réaliser la liberté dans l'ensignement, c'est un large horizon qui s'ouvrirait devant nous, c'est tout un programme de grandes et belles réformes qui s'offrirait à nous. Nous avons précédemment exposé quelles nous paraissaient être les conditions auxquelles était subordonnée la réalisation d'un monopole libéral : indépendance politique du corps enseignant, participation active des instituteurs et des parents à l'organisation et au fonctionnement de l'enseignement, respect de la neutralité scolaire.

Voyons donc comment se pourrait traduire pratiquement ce programme théorique d'organisation.

*
* *

Comment assurer l'indépendance des instituteurs ? Comment les mettre à l'abri des influences politiques et des querelles électorales ? Ce problème pose la question de savoir par qui doivent être nommés les instituteurs.

Depuis la Révolution le législateur français en a consacré des solutions diverses (1). Le système actuellement en

(1) La Convention avait décidé (loi du 27 brumaire an III) que les

vigueur attribue aux préfets la nomination des instituteurs sur la proposition des inspecteurs d'académie et sous l'autorité du ministre de l'instruction publique.

L'origine même de ce système suffit à en caractériser le sens et la portée . c'est le régime impérial qui l'a inauguré.

Ce mode de nomination met les instituteurs sous la dépendance directe du gouvernement, sous la tutelle des hommes politiques. On peut sans doute distinguer dans le préfet par l'imagination, deux hommes ayant chacun leur sphère d'action : d'une part un administrateur et d'autre part un agent politique. Et théoriquement on peut soutenir que c'est l'administrateur, et non l'agent politique qui nomme les instituteurs : mais ce dédoublement de la personnalité préfectorale est une pure fiction.

Le préfet est un fonctionnaire essentiellement politique qui est nécessairement dominé par des préoccupations politiques : et spécialement n'ayant de par ses fonctions aucune compétence en matière d'enseignement, ses décisions ne peuvent être inspirées en cette matière que par des motifs absolument étrangers au mérite pédagogique des maîtres.

instituteurs seraient élus par un jury composé de trois membres désignés par l'administration du district et choisis parmi les pères de famille. — Le Consulat confia leur nomination aux maires et aux conseils municipaux (loi du 11 floréal an X). — Sous le monopole impérial, de 1808 à 1833, c'est au préfet qu'est attribuée la nomination des instituteurs. — A partir de 1833, les instituteurs sont désignés par le Comité d'arrondissement après avis du Conseil municipal. La loi Falloux (15 mars 1850) donne le droit de nomination au Conseil municipal lui-même qui fait son choix sur une liste d'admissibilité et d'avancement dressée chaque année par le Conseil départemental ou sur la présentation par les autorités religieuses des congréganistes enseignants.

Il nous apparaît nécessaire de rendre les instituteurs indépendants de la politique, de les affranchir des influences parlementaires, de les soustraire à la tutelle politique du gouvernement. C'est une vieille revendication libérale que nous rappelons et que M Buisson formulait naguère en ces termes excellents : « Nous voulons, disait-il, que chargé par la nation de l'éducation des enfants, l'instituteur puisse s'y consacrer tout entier, l'esprit libre et la tête haute, n'ayant besoin ni de surveiller les intrigues, ni de rechercher des protections, ni de songer à plaire aux maîtres du jour ou à ne pas s'aliéner ceux de demain, ni de mettre ses opinions à l'unisson de la préfecture. En un mot nous estimons que l'éducateur ne pourra faire des hommes libres que s'il est lui-même un homme libre (1). »

Il nous paraît désirable que les instituteurs soient nommés par un de leurs chefs compétents, par l'Inspecteur d'académie par exemple qui, devenant le directeur départemental de l'enseignement primaire, arrêterait son choix sur la proposition du Conseil des inspecteurs primaires et après consultation du préfet et des délégués des parents et des maîtres (2). On ne pourrait plus voir alors

(1) *Manuel général*, 7 mai 1910, sous le titre : *La nomination des instituteurs*. Cet article de M. Buisson était la conclusion d'une enquête faite par le *Manuel* sur cette question : M R. Poincaré, M Ch. Dupuy, M. Deschanel et M. Aulard lui-même avaient aussi demandé qu'on renonçât au mode impérial de nomination des instituteurs par les préfets. (Voir les nos des 9, 16, 23 avril 1910 du *Manuel général.*)

(2) Certains sont encore partisans de laisser aux conseils municipaux le soin de choisir les instituteurs : ce serait la plus détestable solution car elle obligerait l'instituteur à prendre parti dans les

dans l'instituteur le défenseur attitré et quasi-officiel du parti au pouvoir. Dans une atmosphère de paix et de sérénité, en dehors et au-dessus des intrigues de partis, à l'abri des ingérences politiques, des pressions parlementaires et des préoccupations électorales, l'instituteur pourrait alors se consacrer tout entier à l'instruction et à l'éducation de l'enfance, sous l'autorité rationnelle de ses chefs hiérarchiques compétents. Ce serait la séparation de la politique et de l'école (1) !

* * *

Mais l'instituteur poursuit aujourd'hui non seulement son émancipation politique, mais encore son émancipation professionnelle. Nous abordons ici l'un des côtés les plus nouveaux et les plus intéressants du problème sco-

luttes électorales les plus passionnées, dans les rivalités de personnes les plus haineuses ; elle ferait de lui l'enjeu des querelles locales les plus mesquines.

(1) La Chambre des Députés a protesté elle-même récemment, en un jour d'abnégation et de vertu, contre le népotisme parlementaire en adoptant, le 10 février 1911, une proposition de M. Louis Andrieux qui invitait le ministre « à ne tenir désormais aucun compte des interventions parlementaires dans les questions de nominations, de mutations, de promotions du personnel de l'enseignement primaire, à n'y faire aucune réponse, à donner à ses subordonnés des instructions dans le même sens ».

Elle a adopté le même jour une résolution de M. Ellen Prévost invitant le gouvernement à déposer « un projet de loi tendant à ce que les instituteurs soient nommés désormais par l'inspecteur d'académie, après décision prise par le Conseil des inspecteurs primaires du département assistés des représentants élus des instituteurs... » — Mais gageons qu'on attendra longtemps le projet de loi du gouvernement.

laire. Il serait fort curieux de retracer l'évolution de la psychologie de l'instituteur depuis un siècle, mais nous n'avons pas le loisir d'entreprendre ici cette étude (1). Bornons-nous à rappeler que c'est la troisième République qui a libéré l'instituteur de la servitude religieuse : elle a fait de lui qui n'était jusque là que le répétiteur de catéchisme et le moniteur du curé, un éducateur moral, un éducateur civique, un éducateur politique. Investi de cette noble mission d'éducateur national, l'instituteur à qui on avait donné pour tâche d'enseigner la République ne fut pas un ingrat : grisé de l'enthousiasme qu'il portait en lui des espérances populaires, il devint le pionnier du régime nouveau.

Et il ne faut pas le lui reprocher : en présence de la lutte incessante, infatigable du parti clérical contre l'idée laïque dont il était devenu comme la vivante incarnation, comment l'instituteur eût-il pu éviter de prendre parti, comment eût-il pu se passer de la protection des républicains militants et anticléricaux ? De gré ou de force il lui fallait se jeter dans la lutte ; de gré ou de force on l'entraîna dans la mêlée politique.

Dans les communes rurales surtout il devint, de par ses fonctions d'instituteur et de secrétaire de mairie, le conseiller politique, le collaborateur officiel du maire, le directeur de conscience des municipalités. Et par l'autorité morale que lui valut son intervention dans la vie politique et sociale du pays, il apparut aux yeux des populations comme une sorte de représentant officieux du gou-

(1) Voir à cet égard une intéressante étude de M. Buisson sur les trois dernières générations d'instituteurs dans *La foi laïque* : L'instituteur et la politique, pp, 213 et s.

vernement dans la gestion des affaires publiques.

Il a pu ainsi entendre dire avec quelque fierté que par lui la République était entrée dans nos mœurs, et que par lui s'était trouvée confirmée la victoire définitive de l'idéal laïque. Il n'est pas douteux que c'est par la collaboration étroite des instituteurs et des républicains anticléricaux qu'a été parachevée l'œuvre de laïcisation intégrale dont la séparation des Eglises et de l'Etat fut comme le couronnement.

Mais depuis la Séparation, les instituteurs ont senti preque intinctivement et inconsciemment que la période héroïque de laïcité politique et militante avait pour eux pris fin.

Et dès 1906, au lendemain même de la Séparation, un esprit nouveau s'est manifesté dans le corps enseignant primaire.

Cet esprit nouveau naquit en eux pour une grande part des déceptions mêmes de la politique et du dépit qu'il éprouvèrent à constater l'impuissance parlementaire à réaliser les réformes scolaires. Leur plus grave déception fut cette malheureuse loi de 1899, relative aux accidents survenus dans les écoles, de cette loi qui devait les mettre à l'abri d'une responsabilité écrasante et injuste et qui n'avait été qu'un trompe l'œil et qu'une duperie ; de cette loi enfin dont ils n'ont pas cessé de subir les rigueurs et dont la réforme, depuis si longtemps promise, se heurte à l'indifférence des gouvernements et des Chambres ! Et leur déception s'accrut encore de ce fait que chaque jour on les chargeait d'une tâche plus complexe et plus absorbante, comprenant toutes les œuvres scolaires, postscolaires et périscolaires, cependant que leurs traitements demeuraient ridiculement insuffisants et que leurs admis-

sions à la retraite devenaient purement illusoires (1).

Et puis enfin à jouer ce rôle de serviteurs de l'autorité, d'esclaves du gouvernement, de délégués du Préfet, ils avaient trop souffert dans leur dignité et dans leur amour-propre : ils avaient hâte de s'évader de l'étreinte des hommes politiques, de s'échapper de l'atmosphère viciée des intrigues et des compromissions politiques pour respirer enfin l'air pur de la liberté !

Un vaste mouvement corporatif se dessina : Amicales et Syndicats d'instituteurs s'employèrent à combattre le favoritisme et à libérer le corps enseignant de la servitude politique (2). Et c'était déjà l'indice d'un esprit nouveau que cette prétention des instituteurs à assurer la defense de leurs intérêts professionnels non plus par la politique, mais par l'action propre de leurs groupements corporatifs.

Depuis la loi de 1901 les instituteurs se sont associés et ont formé des Amicales qui ne comprennent pas moins actuellement de 96.000 adhérents. Certaines de ces associations ont récemment exercé le droit que leur reconnaît la loi d'ester en justice : elles ont engagé des instan-

(1) Les traitements de l'instituteur français s'échelonnent de 1.200 fr. à 2.200 fr. : toutes les nations européennes, sauf l'Italie et le Portugal, donnent à leurs instituteurs un traitement supérieur.

(2) En 1906, le gouvernement et la Chambre ont décidé qu'on s'opposerait à la création de nouveaux syndicats d'instituteurs, mais qu'on tolèrerait ceux existant à cette époque en attendant le vote prochain du statut des fonctionnaires. Bien entendu le statut des fonctionnaires n'est point encore voté, et il semble au surplus que la loi nouvelle, si elle est jamais promulguée, ne visera point les membres de l'enseignement.

C'est une de ces belles et élégantes solutions de la question scolaire — comme notre Parlement les aime !

ces contre les signataires de la Lettre des évêques, du 14 septembre 1909.

La question s'est alors posée de savoir si l'action des Amicales était recevable.

Les tribunaux de Nancy, de Laval (3 mai 1910) et de Rodez (9 février 1911) ont rejeté la demande des Amicales comme irrecevable.

Le tribunal de Nancy : en s'appuyant sur ce que le dommage causé revêtait surtout « une forme personnelle et individuelle » ; en affirmant que les instituteurs pouvaient agir isolément, en groupe ou en totalité, mais en *leur nom personnel ;* que ce droit n'appartient pas aux associations agissant pour la collectivité ; que le préjudice ne devient pas collectif ou corporatif par la totalisation des préjudices individuels ; qu'il ne peut être corporatif que s'il porte atteinte à la profession elle même, aux intérêts qui y sont inhérents et s'il se répercute directement sur la collectivité entière.

Le tribunal de Laval : en arguant de ce que l'Amicale n'avait « pas prévu et voulu ce but spécial dans ses statuts » et de ce que si considérable que soit le nombre des individualités visées la collectivité entière ne l'est pas. »

Le tribunal de Rodez : en s'appuyant sur ce que l'Amicale ne s'était pas conformée aux formalités de déclaration de la loi de 1901 et sur ce que les fonctionnaires sont inaptes à représenter en justice les intérêts civils de l'administration dont il font partie.

Au contraire, les tribunaux de Reims (25 février 1910), d'Arras (25 mai 1910), de Cahors (13 juillet 1910) et la Cour de Paris (4 janvier 1911) ont déclaré recevables les actions des Amicales, en se basant sur ce que ces associations « sont aptes à réclamer réparation d'un préjudice causé par des énonciations outrageantes et injustifiées aux intérêts matériels et moraux des membres de l'enseignement comme aussi la réparation du discrédit jeté sur leurs actes dans l'accomplissement du service

public dont ils ont la tâche », et enfin sur ce que l'intérêt litigieux d'ailleurs visé dans leurs statuts était général et collectif.

L'action judiciaire des Amicales est un fait nouveau particulièrement significatif; elle révèle une véritable autonomie du service public, telle que celui-ci va jusqu'à prendre l'initiative de se défendre lui-même.

Mais les instituteurs n'ont pas borné là leurs ambitions et aujourd'hui ils revendiquent une part d'influence et d'initiative dans l'enseignement. Ils prétendent, avec quelque raison, posséder par la pratique quotidienne de leur profession une certaine compétence en matière d'enseignement; et ils demandent qu'on ne les considère plus comme les rouages inconscients et mécaniques d'un organisme fonctionnant automatiquement sous l'impulsion exclusive de ce moteur central et unique qu'est l'Etat; ils désirent qu'on les consulte dans l'élaboration des programmes, dans l'organisation, dans le fonctionnement et dans la direction même de l'enseignement.

Entre tous les fonctionnaires les instituteurs sont ceux qui ont tenté le plus grand effort d'organisation professionnelle. C'est qu'il leur est plus nécessaire encore qu'à tous autres de jouir dans l'exercice de leur profession, d'une certaine liberté, d'une certaine initiative.

C'est l'honneur de J. Ferry et de M. Buisson d'avoir jeté les bases de cette conception libérale de l'enseignement, d'avoir voulu que l'éducateur fût « chose sacrée », d'avoir fait de l'enseignement non pas « un mécanisme créé de toutes pièces par voie réglementaire, mais une force vivante qui se retrempe de jour en jour par le libre effort de ceux qui l'exercent. » C'est leur honneur d'avoir pres-

senti longtemps avant la naissance même du syndicalisme proprement dit, à une époque où le droit d'association n'était pas reconnu et où le Code interdisait encore toute réunion de plus de vingt personnes, l'organisation corporative du personnel enseignant. C'est ainsi que furent créées les conférences cantonales où les instituteurs discutent entre eux des questions pédagogiques et choisissent les livres scolaires. C'est ainsi que les instituteurs prirent l'habitude de se réunir périodiquement en des conférences régionales, en des congrès nationaux où ils délibèrent en commun sur toutes les questions qui intéressent l'enseignement.

Et ils demandent aujourd'hui à être soustraits à l'investiture gouvernementale et au régime odieux du déplacement d'office. Ils réclament de justes garanties dans la répression disciplinaire. Ils veulent qu'on leur donne la place que leur mérite leur compétence dans les conseils de l'instruction publique; qu'on fasse appel à leur avis, à leurs conseils dans la discussion des méthodes d'enseignement et l'élaboration des programmes ; qu'on les autorise enfin, en vue de l'œuvre nécessaire de décentralisation scolaire, à adapter ces méthodes et ces programmes aux besoins régionaux et aux nécessités locales. Et ils entendent bien aujourd'hui que tout cela ne sera possible que par la séparation de l'école et de la politique.

La nouveauté de ces revendications ne pouvait manquer de causer quelque scandale ; les politiciens des mares stagnantes ont été consternés, et ils ne sont revenus de leur stupeur que pour crier à la trahison. Les gouvernements se sont émus et ont dénoncé le syndicalisme des fonctionnaires comme une véritable entreprise de désorganisation des services publics.

Mais qu'on y prenne garde ; derrière les revendications et les prétentions des uns, derrière les colères et les menaces des autres, derrière les conflits de personnes, c'est le spectacle émouvant d'un conflit plus grave et plus élevé, d'un conflit d'idées et de principes qui appelle notre attention.

La lutte est ouverte entre la vieille conception de l'Etat autoritaire réglant et commandant toutes les administrations, organisant et dirigeant souverainement tous les services publics, et la conception nouvelle de l'Etat démocratique acceptant et sollicitant la collaboration de ses agents dans l'organisation administrative et dans le fonctionnement des services publics.

Sans doute affecte-t-on dans les milieux gouvernementaux de ne voir dans le mouvement syndicaliste chez les fonctionnaires qu'un acte passager de révolte et d'indiscipline, — un mouvement d'insubordination.

Mais c'est plus, et c'est mieux ! C'est une transformation profonde de tout notre système administratif qui se prépare. C'est une crise d'autorité, si l'on veut, qui tend à briser le cadre impérial de notre administration et à faire descendre en bas — dans l'organisation corporative des fonctionnaires, une part de l'autorité qui jusque-là ne venait tout entière que d'en haut — du sommet même de la hiérarchie. C'est l'évolution de la fonction publique elle-même vers l'organisation corporative autonome. Ce n'est pas l'anarchie comme on le prétend, mais c'est toute une organisation nouvelle qui s'ébauche — et si favorable à la liberté qu'elle ne pouvait manquer d'inquiéter l'arbitraire de l'Etat. C'est l'esprit démocratique qui force en ses derniers retranchements l'autorité monarchique et napoléonienne et qui va prendre d'assaut

l'administration bureaucratique et centralisée, sa dernière citadelle (1) !

Mais qu'on ne se méprenne pas sur notre pensée : il ne s'agit point évidemment d'instituer une corporation enseignante privilégiée, jouissant d'une complète autonomie et d'une indépendance absolue vis-à-vis de l'Etat et vis-à-vis des parents. Loin de nous la pensée de réaliser la formule de « l'école aux instituteurs » et d'instaurer un quatrième pouvoir à côté des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, — un pouvoir enseignant ! Loin de nous la pensée de créer une sorte de nouvelle féodalité administrative, de faire un Etat dans l'Etat, de rendre l'instituteur intangible en son splendide isolement (2).

(1) Cf. sur le mouvement syndicaliste chez les fonctionnaires : Cahen. Les fonctionnaires et leurs groupements corporatifs. Associations et fédérations des fonctionnaires. (*Revue bleue*, 1905, I, p. 693.)

P. Boncour. Les Syndicats de fonctionnaires. (*Revue socialiste*, janvier 1906, p. 19.)

Berthod. Les Syndicats de fonctionnaires et l'organisation de la démocratie. (*Revue politique et parlementaire*, mars 1906).

Max Leroy. Les transformations de la puissance publique. — Les Syndicats de fonctionnaires, 1907.

Dans un très intéressant article sur *La crise du fonctionnarisme*, M. Bonnard constate que « l'évolution probable de la fonction publique paraît tendre vers le syndicat des fonctionnaires, le syndicat étant à l'heure actuelle la meilleure forme juridique de l'organisation corporative... » (*Rev. droit public*, 1907, pp. 481 et s.)

M. Boncour croit ausssi que par le syndicat l'exploitation des services publics sera remise aux mains des corporations qui, sous la simple surveillance du gouvernement et sous l'empire des lois, les exploiteront en toute indépendance... (Cf. *op. cit.*, p. 69).

(2) Répondant à un article de M. Buisson paru dans la *Grande Revue*, sous le titre « l'Instituteur et la République » (10 novembre 1909). M. Denys Cochin signalait ce danger d'une façon saisis-

L'émancipation politique et professionnelle de l'instituteur, loin d'exclure le contrôle de l'Etat et la collaboration des parents, ne peut que les rendre plus nécessaires.

*
* *

Deux organismes puissants, l'Eglise et l'Etat, ont revendiqué au cours de notre histoire l'honneur et le droit d'enseigner la jeunesse. Mais par cela même que ces deux puissances morales se faisaient les dispensatrices de l'enseignement, l'une au nom de son *droit divin*, l'autre au nom de son *droit souverain*, elles ne devaient fatalement mettre que peu d'empressement à solliciter le concours des familles à l'accomplissement d'une tâche qu'elles se reconnaissaient aptes l'une et l'autre à remplir seules. La préoccupation constante de leur intérêt propre leur a fait oublier dans une certaine mesure l'intérêt même de l'enfant.

C'est dans un projet de Ch. Delacroix, du 29 juillet 1793, qu'on trouve peut-être le premier essai de contrôle

sante. Et avec cette verve spirituelle et malicieuse qui lui est coutumière il disait : « Vous nous annoncez un résultat acquis : « la cohésion, la solidarité, l'unité d'inspiration de l'immense majorité du personnel enseignant. » Vous nous annoncez plus encore : « Un grand corps est en voie d'organisation sinon organisé... Il agira. Il aura sa doctrine, sa politique, son idéal et les servira avec esprit de suite... Ce sera... une petite république professionnelle. Elle aura comme la grande ses trois pouvoirs constitutionnels. Elle délibérera, jugera, administrera... » Ce sera donc, mon cher collègue, une nouvelle Eglise avec ses conseils, ses tribunaux et ses chefs, ... une Eglise sans religion, sans philosophie ni morale bien définies, mais fortement organisée pour régner dans les villages et disposant sans réserve de la puissance et de l'argent de l'Etat : en un mot une Eglise d'Etat ! » (*Manuel général*, 22 janvier 1910).

des familles sur l'enseignement (1). On pourrait d'ailleurs retrouver maintes dispositions inspirées par la même pensée dans les innombrables plans de réorganisation de l'enseignement qui furent soumis à la Constituante et à l'Assemblée législative.

Enfin, à la suite de longues discussions, le projet de Beauquier fut voté par la Convention : c'est le décret du 23 frimaire an II (19 décembre 1793) qui décide que l'enseignement sera donné publiquement « dans les salles ouvertes à tout venant » et qui met les instituteurs « sous la surveillance immédiate de la municipalité, des pères, mères, tuteurs et curateurs, et sous la surveillance générale de tous les citoyens ». La même loi sanctionne ce droit de surveillance : « Tout instituteur qui enseignerait dans son école des préceptes ou maximes contraires aux lois ou à la morale républicaine sera dénoncé par la surveillance et puni selon la gravité du délit. » (Sect. II, art. 1er.) Il n'est pas jusqu'au choix des livres qui ne soit confié à la « représentation nationale ».

Le régime impérial ne laissa rien subsister de ces dispositions libérales : le monopole universitaire supprima toute intervention de la famille en matière d'enseignement.

Ce n'est qu'en 1816 qu'on vit réapparaître, mais sous

(1) L'éducation des parents, aux termes de ce projet, l'instruction et les fêtes publiques seront surveillées par un conseil de dix pères de famille les plus vertueux et les plus éclairés, âgés de 40 ans au moins (art. 12). Ils pourront s'adjoindre pour les détails économiques de l'établissement un ou plusieers pères de famille vertueux mais moins âgés (art. 13). Ils seront également chargés de surveiller l'éducation des jeunes filles ; ils s'adjoindront à cet effet des mères de famille recommandables par leurs vertus et leur instruction (art. 14). Les dix pères de famille inspecteurs seront choisis chaque année dans la première fête nationale qui suivra l'équinoxe du printemps (art. 15).

une forme combien timide et atténuée ! — une certaine représentation de la famille, une représentation toute idéale et toute fictive de la famille ! On ne se serait pas avisé, bien sûr, d'admettre comme au temps de la Convention l'ingérence des parents dans le contrôle de l'école !

L'ordonnance du 29 février 1816 créa des *comités cantonaux* « formés par les soins... des préfets » et chargés de « surveiller et d'encourager l'instruction primaire » (art. 1er), de veiller « au maintien de l'ordre, des mœurs et de l'enseignement religieux, à l'observation des règlements et à la réforme des abus dans toutes les communes du canton » (art. 7). Chaque école a désormais pour surveillants le curé ou desservant de la paroisse et le maire de la commune auxquels le Comité cantonal, composé de ces mêmes personnages et du juge de paix, peut adjoindre comme surveillant spécial un des notables de la commune choisi de préférence parmi les bienfaiteurs de l'école (art. 8). — Ce notable est l'ancêtre de notre délégué cantonal actuel.

La loi Guizot du 28 juin 1833 consolide en la modifiant quelque peu cette institution. Elle crée auprès de chaque école un *Comité communal de surveillance* où siègent à côté des ministres du culte (curé ou pasteur) le maire ou l'adjoint de la commune et *un ou plusieurs habitants notables* (art. 17). Elle institue en outre dans chaque sous-préfecture un Comité d'arrondissement comprenant le préfet ou le sous-préfet, le maire du chef-lieu, le procureur du roi, un juge de paix, un ministre du culte, un instituteur et un professeur désignés par le ministre, un conseiller général et trois membres du Conseil d'arrondissement ou *trois notables* désignés par lui

(art. 18, 19, 20, 21, 22). Enfin nous voyons apparaître dans la loi Falloux, du 27 mai 1850, l'institution des délégués cantonaux. Le Conseil académique du département, dit son article 42, désigne un ou plusieurs délégués résidant dans chaque canton pour surveiller les écoles publiques ou libres du canton. Les autorités locales préposées à la surveillance et à la direction morale de l'enseignement primaire sont pour chaque école le maire, le curé, le pasteur ou le délégué du culte israélite, et dans les communes de 2.000 âmes et au dessus un ou plusieurs habitants de la commune délégués par le Conseil académique. Les ministres des différents cultes sont spécialement chargés de surveiller l'enseignement religieux de l'école : l'entrée de l'école leur est toujours ouverte. » (art. 44.)

Enfin la loi du 30 octobre 1886 qui nous régit actuellement stipule en son article 52 : « Le Conseil départemental désigne un ou plusieurs délégués résidant dans chaque canton pour surveiller les écoles publiques et privées du canton et il détermine les écoles particulièrement soumises à la surveillance de chacun d'eux. Les délégués sont nommés pour trois ans, rééligibles et toujours révocables. »

Le décret du 18 janvier 1887 précise leur rôle et spécifie que leur droit d'inspection doit porter sur l'état des locaux et du matériel, sur l'hygiène et sur la tenue des élèves, mais jamais sur l'enseignement (art. 140).

Le législateur a donc voulu que la famille fût représentée dans l'enseignement : il a fait des délégués cantonaux les représentants légaux des parents. Et quels que soient les vices de cette institution que nous nous réservons d'examiner tout à l'heure, constatons du moins

qu'elle consacre théoriquement le principe de la collaboration nécessaire de la famille et de l'école.

De nombreuses circulaires ministérielles en font foi. Dans sa belle lettre du 25 mars 1887 aux délégués cantonaux, M. Berthelot, ministre de l'Instruction publique, reprenait en se les appropriant les termes mêmes d'une circulaire du 16 mai 1855 : « ... Messieurs les délégués cantonaux sont aux yeux de la loi les représentants de la famille dans l'école. C'est au nom des familles que leur influence morale s'y fait sentir et que leur autorité s'y exerce. »

Et après avoir rappelé aux délégués qu'ils n'ont pas à se préoccuper des programmes, des méthodes pédagogiques ni des livres scolaires, qu'ils n'ont pas à se faire les inspecteurs de l'instruction, mais qu'ils sont au contraire les « inspecteurs de l'éducation », le ministre ajoutait : « Plus la famille s'intéresse à l'école, plus l'école est sûre de prospérer. L'idéal sur cette matière ne serait-il pas que l'école fût pour ainsi dire ouverte perpétuellement aux regards de la famille? et la famille sans cesse invitée à aider le maître dans sa tâche par un concours effectif et journalier? »

Dans une circulaire du 10 juillet 1895 le ministre de l'Instruction publique disait encore aux délégués cantonaux : « Vous représentez dans l'Ecole les intérêts de la nation et vous représentez dans les familles les droits de l'Ecole. »

Et il n'est pas jusqu'à M. Doumergue qui n'ait rappelé à son tour le but de la délégation cantonale : « Représentant des familles, disait-il récemment, le délégué cantonal a pour premier devoir de surveiller les écoles confiées à sa vigilance. Par un contrôle discret qui ne

diminue en rien l'autorité morale du maître, il s'assurera que l'école est bien tenue, que l'enseignement donné aux enfants leur est profitable. » (Circul. min. 1er mars 1909.)

Telle est la mission parfaitement définie dont on a voulu investir les délégués cantonaux. Avant d'apprécier la valeur de cette institution, voyons quel rôle le législateur a réservé aux familles dans le choix des livres scolaires.

Le régime actuel des livres scolaires repose sur trois textes : la loi du 27 février 1880, la circulaire du 7 octobre 1880 et l'arrêté organique du 18 janvier 1887 (art. 20, 21, 22 et 23) (1).

En vertu de ces textes il est dressé chaque année, dans chaque département, une liste des livres reconnus propres à être mis en usage dans les écoles publiques : les instituteurs et institutrices titulaires de chaque canton se réunissent à cet effet en une conférence spéciale qui établit une première liste de propositions.

Chacune de ces listes est ensuite soumise à une commission départementale (composée des inspecteurs primaires, du directeur et de la directrice des écoles normales et des maîtres délégués dans ces établissements, sous la présidence de l'Inspecteur d'académie). C'est cette commission qui revise les listes cantonales et arrête le

(1) Avant 1880, deux systèmes avaient été tentés quant au choix des livres : l'un était celui des « listes officielles de livres approuvés par le ministre ou le Conseil supérieur » ; l'autre était celui du simple *veto* contre les ouvrages absolument mauvais. Ils s'étaient heurtés l'un et l'autre aux plus graves inconvénients pratiques.

(Voir l'historique de la question du choix des livres depuis l'époque révolutionnaire dans le rapport de M. Steeg sur le budget de l'Instruction publique pour 1911. *J. Off* 12 juillet 1910.)

catalogue des livres scolaires pour le département. Le catalogue ainsi dressé est lui même soumis à l'approbation du recteur.

Cette procédure, qui est l'œuvre de J. Ferry, laisse aux instituteurs la plus grande liberté dans le choix des livres. J. Ferry a pensé avec raison que plutôt que d'accorder à certains ouvrages limitativement désignés l'estampille officielle, plutôt que d'imposer aux instituteurs une sorte d'orthodoxie pédagogique par l'usage obligatoire de certains manuels, mieux valait encourager la libre concurrence des auteurs, mieux valait faire confiance aux instituteurs compétents. C'est dans une pensée libérale que J. Ferry a accordé aux maîtres la faculté de varier le choix des livres et d'en reviser eux-mêmes périodiquement la liste Nous n'hésitons pas à voir là l'un des plus beaux exemples, l'une des plus heureuses tentatives de décentralisation de toute notre législation.

Mais dans ce système on ne voit apparaître nulle part la famille : le choix des livres se fait en dehors et à l'insu des parents. Tout au plus la loi ménage-t-elle au père de famille un recours contre l'usage de certains livres : elle leur reconnaît le droit de solliciter de l'autorité académique un nouvel examen des livres dont ils croient avoir à se plaindre et en cas d'insuccès de leur réclamation, de s'adresser au ministre de l'Instruction publique qui, après avis de la section permanente du Conseil supérieur, peut interdire l'ouvrage critiqué. (Loi du 27 février 1880).

*
* *

Il nous reste à apprécier la part d'influence que notre régime scolaire reconnaît aux parents dans le fonctionne-

ment de l'enseignement; il nous reste à examiner si l'organisme légal qui a été investi du rôle de représentant de la famille auprès de l'école répond au but qu'on est en droit d'en attendre, si la délégation cantonale en un mot est propre à assurer l'exercice légitime du droit des parents.

Or, par une étrange anomalie, les délégués cantonaux, représentants légaux des familles, sont choisis par le préfet. Ils ne tiennent leur mandat ni directement ni indirectement des parents : ce n'est que par une fiction de la loi qu'ils sont les mandataires officiels des parents.

En un siècle où la souveraineté populaire est le fondement même de la vie publique cette institution des délégués cantonaux qui, mandataires sans mandat, ne sont pas les élus de ceux qu'ils représentent, n'est-elle pas un anachronisme flagrant ? Il ne serait pas plus absurde de faire nommer les députés, représentants de la nation, par les ministres, que de faire nommer les délégués cantonaux, représentants des familles, par le préfet.

En fait, les délégués ne doivent le plus souvent leur nomination qu'à leur influence politique. On en connaît divers types. Les uns prennent leur rôle au sérieux : ce sont les délégués trop zélés, encombrants et pédants, qui se signalent par leurs interventions intempestives et maladroites. Les autres se désintéressent de leurs fonctions : ce sont ceux qu'on a voulu récompenser de leurs services électoraux par un titre honorifique qui contient en lui-même la promesse des distinctions et des décorations futures. Les autres enfin qui n'ont pas le loisir d'avoir des ambitions : ce sont ceux que leur ignorance oblige à la réserve et à la discrétion — et qui sont l'objet de la risée publique.

En toute hypothèse il est hors de doute que la délégation cantonale est un rouage inutile (1). Et de fait, s'il arrive que l'instituteur connaît le délégué cantonal, les familles, a-t-on pu dire, ne le connaissent jamais !

Notre législation scolaire à la vérité tient la famille en suspicion. Et pourquoi ? — C'est que les fondateurs de l'école laïque ont été dominés par une préoccupation très naturelle peut-être, mais trop exclusive à coup sûr ; celle de soustraire l'école aux servitudes locales et aux influences étrangères à l'enseignement. Par réaction contre les abus d'autrefois ils n'ont laissé aux parents aucune part d'influence dans le contrôle de l'enseignement ni dans la surveillance de l'école, — dans le choix des livres ni dans l'élaboration des programmes.

La famille et l'école en sont arrivées à s'ignorer mutuellement. Les parents eux-mêmes ont fini par se désintéresser à peu près complètement du fonctionnement de l'école : ils s'en sont remis à l'Etat du soin d'instruire et d'éduquer leurs enfants. Et l'Etat s'est bien gardé de combattre une tendance si favorable à sa toute-puissance. Il a même trouvé de bonnes raisons pour encourager les parents à persévérer dans cette voie. « Vous n'avez, leur a-t-il dit, ni le loisir ni les capacités suffisantes pour enseigner ». Il n'est que trop vrai, hélas, que les parents de beaucoup d'enfants, par suite du développement de la grande industrie, sont retenus tout le jour à l'usine ou à l'atelier ; que par une conséquence navrante de notre régime économique la famille ouvrière, désorganisée, n'a plus de foyer et ne peut plus participer en aucune mesure

(1) Le Congrès des Instituteurs tenu à Clermont en 1907 demandait la suppression des délégués cantonaux.

à la formation intellectuelle et morale de l'enfant. Mais l'Etat a su faire taire les regrets des parents : « Ne suis-je pas là précisément, leur a-t-il dit, pour vous *suppléer*. » Et le divorce de la famille et de l'école n'a cessé de s'accentuer jusqu'au jour où l'exagération même de cette tendance en a révélé les périls jusque-là insoupçonnés.

Mais il y a une raison profonde à cette attitude de l'Etat. Nous avons déjà noté, mais il faut y insister, que les deux grands organismes dispensateurs de l'enseignement en France, l'Eglise et l'Etat, sont au fond hostiles au contrôle et à la collaboration des familles.

Oh ! nous savons bien, sans doute, qu'ils s'en défendent l'un et l'autre avec une égale énergie ; qu'ils ne négligent aucune occasion de proclamer le droit de surveillance et le devoir de collaboration du père de famille.

Eh oui, l'Eglise se plaît à reconnaître aux parents le droit imprescriptible de diriger l'éducation de leurs enfants (1). Mais elle subordonne l'exercice de ce droit aux directions de la hiérarchie ecclésiastique et à la souveraineté religieuse (2). « Aux yeux de l'Eglise : C'est l'évêque qui est le premier père de famille du diocèse ! » (3).

Eh oui, l'Etat reconnaît aussi la légitimité du contrôle familial. — Mais il a pris soin de confier l'exercice de ce contrôle à un personnage officiel sans mandat, sans qualité et sans intérêt, qu'il fait nommer par ses préfets

(1) Voir la lettre des évêques du 14 septembre 1909.

(2) Nous n'en voulons pour preuve que l'aveu loyal d'un catholique, de M. D. Cochin lui même : « Ç'a été une mauvaise idée, disait-il récemment, de trop séparer l'école de la famille et j'en ai remarqué les fâcheux effets même dans les institutions religieuses », (Cf. Parents et Maîtres, juillet 1910)

(3) Cf. *La Croix* du 31 juillet 1908.

et qui par définition doit soumission à l'autorité politique du gouvernement Et voilà tout le secret de la séparation de la famille et de l'école. C'est encore et toujours le principe monarchique et napoléonien de l'absolutisme administratif qui gouverne notre organisation scolaire.

Le jour peut-être est proche cependant où sous l'influence de l'esprit démocratique qui pénètre peu à peu toutes nos institutions, les parents devront être admis à participer à l'œuvre d'enseignement : le mouvement des Associations de pères de familles est un symptôme de cette évolution.

*
* *

Un mouvement s'est dessiné à partir de 1905 en faveur de la collaboration des familles à l'œuvre scolaire. On peut en trouver l'origine et l'explication même dans un certain nombre de faits récents et très précis. C'est d'abord la loi de 1901 qui a révélé aux pères de famille, en les habituant à la pratique de l'Association, la supériorité de l'action collective sur l'action individuelle. C'est ensuite la suppression de l'enseignement congréganiste par la loi de 1904, et la Séparation des Eglises et de l'Etat par celle de 1905 qui ont à la fois jeté l'inquiétude dans les familles catholiques et provoqué l'exaspération de l'Eglise. C'est enfin l'affaire Morizot qui fut habilement exploitée par le parti catholique. C'est tout cet ensemble de faits et de circonstances qui a déterminé la naissance des Associations de pères de famille.

Mais il faut distinguer deux sortes d'Associations très différentes l'une de l'autre. Les premières se sont proposé, non pas tant de collaborer à l'enseignement que de surveiller étroitement l'instituteur, avec le secret espoir

de le prendre en défaut. Elles se sont donné pour tâche avant tout de combattre l'école laïque, de dénoncer ses erreurs, de discréditer ses principes, et de ruiner son influence au profit des écoles libres.

Ces associations qui ne sont pas des associations de pères de famille, mais des *associations familiales* ou de *chefs de famille*, soumises à l'autorité religieuse, sont animées d'un sentiment d'hostilité préconçu — et non déguisé — contre le principe même de l'enseignement laïque, contre la neutralité scolaire et l'école sans Dieu. C'est le type des associations d'origine essentiellement politique et cléricale en lesquelles il n'est pas possible de voir autre chose que de simples organismes de combat (1).

La question s'est posée même de savoir si ces associations étaient licites. Deux d'entre elles ont été dissoutes par les jugements des tribunaux civils de Saint-Palais (7 mai 1910) (2) et de Bayonne (10 mai 1910) (3).

Ces tribunaux retiennent deux motifs pour déclarer les associations familiales illégales :

1° Ils leur reprochent d'admettre indistinctement parmi leurs membres des parents dont les enfants fréquentent l'école libre aussi bien que l'école laïque, et même ceux dont les enfants ont dépassé l'âge de la scolarité, c'est-à-dire des personnes dont les intérêts peuvent être divergents et qui ne supporteront pas, en cas de faute de l'instituteur, un préjudice identique.

(1) C'est le type des Associations patronnées par la Société générale d'Education et d'Enseignement.

(2) Cf. D. 1911. 2. 33.

(3) Cf. *Gaz. Pal.*, 1910. 1. 741.

2° Ils condamnent comme illicites les moyens d'action préconisés par les statuts de ces associations. Tels sont :

a) La surveillance du choix des auteurs, des devoirs écrits et des leçons orales *dans l'école*, — ce premier moyen prouvant que les associations dont s'agit « entendent jouer le rôle d'inspectrices de l'école, s'ajoutant aux organes de même nature créés par l'article 9 de la loi du 30 octobre 1886 » ;

b) les poursuites judiciaires contre les instituteurs, — ce deuxième moyen établissant que les associations prétendent actionner judiciairement les instituteurs sans prendre garde que ceux-ci relèvent uniquement de leurs chefs hiérarchiques pour les fautes professionnelles, et ne tombent sous le coup des juridictions de droit commun que pour les fautes délictueuses ou quasi-délictueuses.

A la vérité, dans ces deux espèces, les tribunaux ont confondu les *moyens* d'action des associations avec leur *but immédiat, final, essentiel*. C'est le but de l'association qui aux termes de la loi du 1er juillet 1901 (art. 3) en détermine la légalité. Or, ce but qui d'après leurs statuts était « d'assurer dans les écoles publiques le respect de la foi catholique et de la morale chrétienne » n'avait rien de contraire à la loi ni à l'ordre public : il était en harmonie avec le principe de la neutralité scolaire.

En fait, certains des moyens d'action préconisés par les associations familiales peuvent n'être point opérants : il n'est pas douteux notamment que les poursuites judiciaires intentées par ces associations seraient irrecevables par ce fait que leurs membres n'ayant point un intérêt commun ne pourraient justifier d'un préjudice collectif.

Mais cette circonstance ne saurait influer sur la validité même des associations (1).

Il n'en reste pas moins que par leur composition ces associations nous apparaissent avant tout comme des machines de guerre.

Tout autre est le second type d'association dont M. Gurnaud s'est fait le champion enthousiaste et le protagoniste ardent (2). « Sans détruire une seule pierre de notre édifice scolaire » les associations de M. Gurnaud se proposent de « veiller aux intérêts moraux se rattachant à la vie scolaire des enfants qui fréquentent les écoles publiques et d'organiser la collaboration des parents et des maîtres en vue de l'œuvre d'éducation qu'ils doivent poursuivre de concert : notamment de maintenir dans l'école la neutralité religieuse, le culte du patriotisme, le respect des institutions et des traditions nationales » (3).

Mais ce n'est pas seulement l'esprit et le but de ces associations qui les différencient des associations confessionnelles : c'est aussi leur forme, leur composition, leur organisation.

M. Gurnaud ne veut pas qu'elles soient des organisa-

(1) C'est en ce sens que se sont prononcés en des espèces analogues le tribunal civil de Pau le 9 décembre 1910 (D. 1910. 2. 33) et la Cour de Pau le 13 mai 1912 (*Gaz. Pal.* du 25 mai 1912).

(2) M. Gurnaud, avocat à la Cour d'appel de Paris, a développé ses idées dans une petite revue : *Parents et Maîtres*, dont il a été le fondateur, dans un livre sur « la Crise de l'école laïque : *L'Ecole et la Famille*, Perrin 1909, et dans un certain nombre d'articles de journaux et de revues.

(3) C'est la formule des statuts de la première association, celle de Saint-Rambert en Bugey, qui fut fondée le 1er octobre 1905 : elle est devenue la formule type de toutes les associations créées depuis selon les principes de M. Gurnaud.

tions exclusivement catholiques. Il n'est, pour en faire partie, qu'une condition requise — nécessaire mais suffisante : c'est d'être père de famille.

C'est une condition nécessaire : M. Gurnaud sans doute reconnaît à tout citoyen le droit de contrôler l'école publique et à l'Eglise le droit de revendiquer pour les catholiques le respect de leur conscience ; mais il entend que les associations dont il est le promoteur soient exclusivement composées d' « ayants droit », c'est-à-dire de pères de famille dont les enfants fréquentent l'école de l'Etat.

C'est une condition suffisante : tous les pères de famille y sont admis, quelles que soient leurs opinions politiques ou religieuses.

Il se refuse en un mot à créer des groupements politiques ou des organismes confessionnels surveillant l'école au nom d'une église ou d'un parti. Ce qui caractérise ces associations et fait leur originalité c'est que, conçues en vue de contrôler l'enseignement public et de collaborer avec les maîtres au nom des familles, elles prétendent être et rester des organismes exclusivement *familiaux, indépendants, laïques et autonomes.*

La campagne généreuse — et courageuse — de M. Gurnaud aurait pu, aurait dû être féconde. On a pu supposer un moment qu'avec le concours d'un certain nombre de personnalités libérales appartenant aux partis les plus différents, M. Gurnaud réussirait a résoudre le problème des rapports de la famille et de l'école;

Ce fut un spectacle peu banal que celui de la réunion des Sociétés savantes du 26 mai 1910 au cours de laquelle M. Gurnaud, M. Buisson, M. Denys-Cochin et M. Eugène Fournière vinrent affirmer leur désir commun de voir

se créer autour de l'école une organisation ouverte à tous les pères de famille, sans distinction d'opinions et où ils pourraient ainsi, étroitement associés, trouver à la fois un exercice facile de leur droit de contrôle et la possibilité de remplir leur devoir de collaboration (1).

Mais le clergé et les catholiques intransigeants ont vivement critiqué les idées de M. Gurnaud auquel ils n'ont pas pardonné d'avoir loyalement accepté la neutralité scolaire, et qui semble avoir abandonné aujourd'hui l'œuvre qu'il avait entreprise (2),

Ah combien l'on eût été mieux inspiré, au lieu de mani-

(1) Voir le compte rendu de cette réunion dans le numéro de *Parents et Maitres*, du 15 juin 1910.

(2) Dans une circulaire du 15 août 1910, M. le colonel Keller, président de la Société générale d'Education, mettait les catholiques en garde contre la conception de M. Gurnaud : « Vous n'ignorez pas, disait-il, que la campagne entreprise par M. Gurnaud tend à persuader aux catholiques que leurs protestations, pour être accueillies des pouvoirs publics et des instituteurs ont tout à perdre en s'affirmant confessionnelles ; qu'il faut mettre l'Eglise comme l'Etat en dehors de la question et laisser les pères de famille s'entendre entre eux et avec l'école. L'on méconnait ainsi la première raison d'être de nos protestations, qui est précisément l'insupportable violence faite à la conscience catholique ; l'on méconnaît le droit de contrôle primordial de l'Eglise qui est la seule garantie de nos consciences... Pour parer à ce danger... *il nous appartient de rapprocher les efforts des catholiques les uns des autres, de les grouper, de promouvoir les fédérations diocésaines et interdiocesaines qui assurent l'unité de l'action dans la discipline sous l'autorité hiérarchique.* »

M. Jacques Rocafort estime également que les catholiques n'ont pas à faire fond sur les Associations de M. Gurnaud, qui dessaisissent les évêques de leur droit de contrôle sur l'enseignement moral donné aux catholiques ; et il dénonce l'Initiative de M. Gurnaud comme une tentative défectueuse, de nature à favoriser la décatholicisation de ce pays (Cf. l'*Univers*, du 18 juin 1910).

fester cette intransigeance maladroite, d'intéresser l'opinion publique à une réforme de notre législation scolaire dans le sens d'un large libéralisme (1). Les instituteurs n'auraient pas manqué de s'associer à une tentative loyale de ce genre (2). Car il faut leur rendre cette justice que longtemps avant la campagne de M. Gurnaud ils ont

(1) Ensuite de la Réunion du 26 mai 1910 aux Sociétés savantes, un Comité d'études scolaires s'était constitué en vue d'examiner la question des rapports nécessaires de l'école et de la famille.

Ce Comité comprenant des personnalités de tous les partis tint le 6 juillet 1910, une réunion au cours de laquelle M. Poincarré, M. Deschanel, M. Buisson, M. Marin, M. Maurice Barrès M. Denys Cochin, M Albert Thomas, M. Crouzet, M. Gallois, M. Devinat, etc., se mirent d'accord sur le principe du contrôle familial.

Ce fut un jour sans lendemain : jamais plus le Comité d'études ne s'est réuni.

(2) Il est remarquable de constater que les instituteurs syndicalistes, tout en réclamant l'autonomie du personnel enseignant, entendent moins que tous autres s'isoler du milieu social.

« Ce sont les instituteurs syndiqués, dit M. Nègre, qui les premiers ont affirmé la nécessité d'établir la collaboration de la famille à l'œuvre de l'école. On nous a cependant reproché de vouloir faire de l'école notre propriété... Cette idée qu'on nous prête est démentie et par nos déclarations et par toute notre action... » (*Parents et maîtres*, février 1910).

Et de fait quand les instituteurs syndicalistes demandaient à entrer dans les Bourses du travail afin « d'y étudier les questions économiques qui intéressent la classe ouvrière », afin d'adapter leur enseignement aux nécessités de la vie moderne et aux besoins réels des travailleurs », ils affirmaient leur volonté d'ouvrir l'école aux influences de la famille. Sans vouloir discuter à d'autres égards de l'opportunité de ces revendications, nous croyons juste de constater qu'elles sont loin d'être inspirées par cet esprit égoïste de corporatisme étroit qu'on a souvent reproché au syndicalisme des fonctionnaires.

déploré l'apathie, la négligence et l'indifférence navrantes des familles, ils se sont plaints de cette passivité dont ils étaient les témoins impuissants et ils ont sollicité spontanément en maintes circonstances le concours des parents à l'œuvre d'éducation (1).

C'est à un universitaire, M. Paul Crouzet, qu'on doit l'étude la plus complète et la plus documentée sur ce problème de la « coopération des parents et des maîtres » (2).

M. Crouzet veut rendre à la famille ses droits et ses devoirs usurpés par l'Université impériale. Et c'est parce qu'il voit dans la famille et dans l'école deux esprits, deux tendances, deux méthodes d'éducation souvent opposées, souvent contradictoires qu'il croit à la nécessité d'autant plus impérieuse de leur union et de leur coopération.

« La famille, dit-il, développe l'esprit de tradition ; l'école développe plutôt l'esprit de progrès. La famille emploie la méthode d'autorité ; l'école initie le plus tôt possible à la pratique du libre examen. Les parents dans le souci d'élever l'enfant à leur image, dans la confiance en leur droit de chercher à « se prolonger » dans leur enfant, tendent à imposer à leur fils, par les moyens les plus rapides possibles, leurs opinions et croyances, plutôt que de le libérer et de lui préparer l'exercice de tous ses

(1) Nous trouvons l'écho de cette préoccupation constante du personnel enseignant dans toute la presse pédagogique.

Les Amicales d'Instituteurs au Congrès de Nancy (août 1909) ont demandé que les nouveaux programmes qu'il convient d'adapter aux besoins et aux milieux régionaux, émanent de la *triple collaboration des autorités universitaires, des représentants du corps enseignant, des délégués des familles*.

(2) Cf. P. Crouzet. *Maîtres et Parents*, 1906.

droits. Ils croient d'ailleurs servir ainsi les véritables intérêts de leurs descendants. Car, et ceci est la différence essentielle, tandis que l'éducation dans la famille est subordonnée à l'intérêt de l'enfant, l'éducation publique, sans négliger les intérêts personnels de ses élèves, subordonne pourtant l'enfant à la société, ses intérêts particuliers aux intérêts de tous. Tandis que l'école républicaine voudrait être une école de liberté, d'égalité, de fraternité, la famille est trop souvent une école de sujétion, de privilège, d'égoïsme. Cela explique suffisamment la fréquence des conflits latents ou aigus entre l'école et la famille. Mais cela explique encore mieux la nécessité de la coopération » (1).

*
* *

Mais comment pourra-t-on pratiquement assurer la coopération de l'école et de la famille, comment pourra-t-on organiser la collaboration active et permanente des parents et des maîtres ?

Nous avons vu que la Constituante proposait d'ouvrir les écoles publiques « à tout venant. » Ce système de contrôle populaire direct qui fonctionne en Irlande et dans l'Etat de New-York (2) ne nous semble pas susceptible d'être adopté en France. A tort ou à raison on redoute que les immixtions et les ingérences dans l'école de personnes étrangères n'aboutissent à remettre les instituteurs en tutelle : le souvenir d'un précédent fâcheux explique et justifie dans une certaine mesure les craintes du personnel enseignant à cet égard (3).

(1) Crouzet, *op. cit.*, pp. 19 et 20.

(2) Cf. Crouzet, *op. cit* , p. 43.

(3) On proposa en 1886 d'autoriser les parents à assister certains

Nous croyons préférable quant à nous de nous en tenir, mais à condition qu'on la réalise, à la vieille formule qui veut que l'école publique soit une *maison de verre*. Qu'est-ce à dire, sinon que l'école doit être protégée contre l'intrusion et les tracasseries des parents, contre les appréciations incompétentes et les interventions maladroites qui jetteraient le trouble dans l'enseignement, mais qu'elle doit cependant rester ouverte aux regards de tous.

Ce ne sont pas les familles en personne qu'il faut faire entrer à l'école, mais c'est l'esprit, ce sont les opinions et les vœux des familles qu'il faut y accueillir.

Pratiquement nous apercevons trois sortes de moyens, trois catégories de procédés dont l'emploi cumulatif et simultané assurerait à la famille sa part légitime d'influence dans l'enseignement.

I. — Nous classons dans une première catégorie tous les procédés qui tendent à développer les rapports individuels entre les parents et les maîtres, à intéresser les familles à tout ce qui se fait à l'école. En ce sens il serait bon de leur communiquer les programmes, l'emploi du temps, les cahiers de devoirs journaliers de leurs enfants. Des fiches individuelles pourraient être dressées par les instituteurs d'accord avec les parents, lors de l'admission des enfants à l'école ; elles contiendraient des renseignements utiles sur les qualités, les défauts, le caractère et la santé du petit écolier ; et par la suite, relatant les observations de la famille et les constatations des maîtres, elles

jours à des classes publiques de revision au cours desquelles on interrogerait leurs enfants : le Conseil supérieur rejeta cette proposition. — Le Congrès de la Presse, en 1900, déclara dans le même sens qu'il y avait lieu de renoncer définitivement aux exercices scolaires publics parce qu'ils excitent une émulation malsaine.

permettraient aux uns et aux autres de suivre pas à pas et méthodiquement le développement intellectuel et moral de l'enfant. Les questionnaires périodiques et les carnets de correspondance sont à recommander en ce qu'ils permettent aux instituteurs et aux parents de se consulter mutuellement, d'échanger régulièrement leurs observations et leurs réflexions, de coordonner leurs efforts en vue de l'œuvre commune d'éducation (1).

II. — D'autre part, nous estimons qu'il conviendrait d'admettre dans tous les conseils scolaires, et notamment dans le Conseil départemental et le Conseil supérieur de l'Instruction publique, des représentants des familles : il ne saurait évidemment être question de faire nommer ces délégués des familles par d'autres que par les parents eux-mêmes.

III. — Enfin et surtout nous croyons qu'il est nécessaire d'organiser le contrôle et la collaboration *collectifs* de la famille.

Trois projets intéressants ont été proposés à cet effet :

1° M. Thalamas, député, a récemment déposé sur le Bureau de la Chambre une proposition tendant à la création dans chaque canton d'un tribunal de justice de paix spécial qui connaîtrait de toutes les plaintes portées par les parents contre les maîtres.

Ce tribunal comprendrait l'inspecteur primaire de l'ar-

(1) M. Crouzet a dressé une liste minutieuse des « moyens directs » de coopération : en outre de ceux que nous venons de noter il cite encore les conférences de rentrée, le bulletin de l'école, la franchise postale, l'échange de visites, l'école dans la famille (préparation des devoirs et étude des leçons à la maison), etc... Puis il énumère un certain nombre de « moyens indirects » : les œuvres post-scolaires, les fêtes familiales, la mutualité scolaire, etc... (*Op. cit.*, pp. 72 et s.).

rondissement président, un représentant des instituteurs publics du canton élu par ses pairs, et un délégué cantonal élu par ses collègues (1).

2° D'autre part, la section permanente du Conseil supérieur de l'Instruction publique a adopté un projet de décret proposant l'admission des délégués cantonaux dans la Commission chargée d'arrêter la liste des livres scolaires proposés par les instituteurs dans un rapport motivé

Ce projet réserve aux pères de famille le droit de prendre connaissance des listes élaborées et de présenter leurs observations écrites. Si la Commission rejette ces observations le pétitionnaire peut saisir le Ministre qui tranche le différent après avis du Conseil supérieur.

3° M. Marin, député, a déposé enfin, le 10 mars 1910, une « proposition relative à l'établissement des listes de livres propres à être mis en usage dans les écoles primaires ». Dans chaque canton une commission comprenant les instituteurs titulaires et les élus des chefs de famille (père, mère, tuteur ou représentant légal) dont les enfants fréquentent l'école primaire publique, à raison d'un par groupe scolaire — arrêterait la liste des livres qui serait transmise à l'Inspecteur d'académie.

Pour dresser la liste départementale M. Marin ne fait plus intervenir les représentants des familles mais certains notables professionnels (Inspecteur d'académie, Inspecteurs primaires, directeurs et directrices des écoles normales, un officier, un magistrat, un membre de la Chambre de commerce, un Conseiller prud'homme ouvrier, deux professeurs de l'enseignement supérieur public).

On afficherait la liste à la porte de chaque école du

(1) Cf. *J. Off.*, 19 déc. 1910.

département et tout chef de famille aurait le droit d'adresser une réclamation au recteur avec appel possible devant la Commission permanente du Conseil supérieur de l'Instruction publique (1).

Quelles que soient l'originalité de ces projets, d'inégale valeur, il ne nous semble pas qu'ils puissent suffire à résoudre le problème des rapports de la famille et de l'école.

Les deux premiers, en effet, persistent à faire représenter les familles par les délégués cantonaux. Le projet de M. Thalamas, d'autre part, qui tend à solutionner les conflits scolaires ne se préoccupe point de les prévenir. Enfin, les trois propositions sont incomplètes en ce qu'elles ne prévoient que quelques points spéciaux et exceptionnels : elles n'essaient point d'établir de rapports permanents entre les parents et les maîtres.

Or, ce problème plus large de la collaboration effective de la famille et de l'école ne nous semble pouvoir être résolu que par la création d'un organisme approprié.

Les associations familiales peuvent-elles remplir cet office ? Nous ne le pensons pas. Quels qu'aient été les efforts très louables de M. Gurnaud pour leur assigner un caractère exclusivement familial et laïque, et pour enfermer leur action dans les limites légales de la plus stricte neutralité politique et religieuse, les Associations de pères de familles sont devenues dans leur ensemble suspectes à l'opinion publique. Par leur origine, par leur composition, par leurs déclarations de guerre contre l'école laïque, par leurs menaces contre les instituteurs, la plupart d'entre elles n'ont réussi qu'à révéler l'arrière-pensée politique et cléricale qui les avait inspirées. Admettons que ce soit là

(1) Cf. *J. Off.*, 10 mars 1910.

une forme de collaboration : il n'en est pas, en tout cas, de plus imparfaite, de plus défectueuse.

Nous estimons que le principe même du contrôle et de la collaboration des familles doit trouver sa place et sa consécration dans notre législation scolaire. Le vice essentiel et inévitable des Associations de pères de famille réside dans ce fait qu'étant des organismes facultatifs, exceptionnels, elles représentent exclusivement certaines tendances, certaines opinions, certaines coteries. Il faut donc créer un organisme légal comprenant de plein droit, obligatoirement, tous les ayants-droit, tous les pères de famille ayant leurs enfants à l'école publique, un organisme légal servant d'intermédiaire normal et régulier entre les parents et les maîtres.

M. Gurnaud semble avoir compris lui-même que les Associations de pères de famille manquaient trop souvent leur but. Et dans un texte de proposition de loi publié dans la *Revue Hebdomadaire* (25 décembre 1909) et qui eut dans son temps un grand retentissement, il a demandé la création d'un nouveau rouage destiné à assurer le contact journalier et la collaboration permanente de la famille et de l'école. « Créée à l'image de l'école publique, dit-il, c'est-à-dire ouverte à tous les enfants, l'organisme nouveau doit s'ouvrir à tous les pères ; tous ont un droit identique au contrôle de l'école que leurs enfants fréquentent et aucun d'entre eux ne saurait être privé, sinon par l'effet d'un acte arbitraire, de l'exercice normal de son droit d'éducation. » Et il propose la création d'un Conseil cantonal de l'enseignement primaire, élu par les pères de famille du canton, qui remplacerait l'institution désuète et justement condamnée de la délégation cantonale, et dont la fonction consisterait à dis-

cuter des intérêts de l'école, à apprécier les services du personnel enseignant, à favoriser le rapprochement des parents et des maîtres. A cet organe de décentralisation, enfin, il donne le droit d'émettre un avis sur l'esprit des livres scolaires proposés par les instituteurs (1).

Mais cette proposition elle-même n'échappe pas à de sérieuses critiques. N'est-il pas à craindre en effet que ces conseils exclusivement familiaux, forts de l'autorité qu'ils tiendraient de leurs mandants et dont ils jouiraient sans partage et sans contre-poids, ne s'ingèrent abusivement dans le fonctionnement de l'enseignement, qu'ils ne se livrent à un contrôle vexatoire de l'instituteur, qu'ils n'aiguisent les conflits au lieu de les résoudre, qu'ils ne perpétuent enfin une agitation stérile autour de l'école ?

M. Eugène Aubisse, auquel ce danger n'a pas échappé, semble avoir trouvé la formule plus heureuse d'une collaboration plus intime dans l'institution d'un Bureau cantonal d'éducation qui associerait étroitement la famille et les maîtres à l'œuvre commune. Il serait ainsi composé :

1° Les pères de famille, tuteurs ou tutrices dont les enfants seraient inscrits dans les écoles publiques ou privées seraient seuls électeurs. Ils voteraient dans chaque école pour leurs représentants (à raison de un délégué par école comptant au moins trente fréquentants, deux pour cent fréquentants, trois pour deux cents, etc. Une école qui n'atteindraient pas trente fréquentants serait réunie à l'école la plus voisine pour élire un délégué.). .

(1) Cf. Dans la *Rev. hebd.* ce projet qui modifie les art. 9, 41 et 52 de la loi du 30 octobre 1886, les art. 138, 139 et 140 du décret du 18 janv. 1887 et l'art. 22 de l'arrêté du 18 janv. 1887.

2° L'Etat serait représenté par les délégués cantonaux actuels nommés par le Conseil départemental.

L'initiative de la proposition des délégués cantonaux serait exclusivement attribuée à l'Inspecteur d'académie qui ferait partie de droit, ainsi que l'Inspecteur primaire, des bureaux de sa circonscription.

3° Afin d'assurer l'indépendance du Bureau celui-ci nommerait son président et son vice-président. Le secrétaire serait d'office le directeur de l'école où siégerait le Bureau.

Le nombre des délégués cantonaux ne pourrait jamais être supérieur à celui des délégués des familles envoyant leurs enfants dans les écoles publiques, mais les délibérations seraient valables quelle que fût la proportion des délégués présents pour chaque catégorie.

L'Inspecteur d'académie et l'Inspecteur primaire, membres de droit, auraient voix délibérative. Les instituteurs et institutrices appelés auraient voix consultative.

Nous ne prétendons point que ce projet soit définitif en toutes ses dispositions de détail, mais nous estimons que le mécanisme original du rouage nouveau serait de nature à concilier dans un juste équilibre les droits de la famille et les droits de l'école.

Le Bureau cantonal recevrait les attributions des délégués cantonaux et des commissions scolaires actuelles qui seraient supprimées. Il aurait les plus larges pouvoirs en ce qui concerne la fréquentation scolaire, l'organisation et le fonctionnement de l inspection médicale, l'hygiène des locaux scolaires. Mais en outre il donnerait son avis motivé sur les livres à acheter pour les bibliothèques scolaires et sur les livres proposés par les instituteurs dans leur conférence cantonale. « En cas d'opposition, propose à cet égard M. Aubisse, un nouvel

examen du livre discuté aurait lieu à un an d'intervalle. La commission siégeant au chef-lieu du département trancherait en cas d'opposition persistante. » Le Bureau cantonal indiquerait par avis motivé les modifications à apporter aux programmes pour les adapter aux besoins régionaux (1).

En outre encore de ces attributions que M. Aubisse demande à lui conférer nous demandons que le Bureau d'éducation s'intéresse à toutes les questions scolaires, qu'il se charge de traduire et d'exprimer les desiderata des familles, leurs observations et leurs critiques, leurs aspirations et leurs vœux; qu'il organise enfin l'action méthodique et concertée de la famille et de l'école, la collaboration sincère, affectueuse et sympathique des parents et des maîtres, dans une atmosphère de confiance mutuelle, de concorde et de paix (2).

(1) Cf. Aubisse : Organisation scolaire départementale. (*Manuel général*, 4 juin 1910).

(2) Il existe en divers pays, notamment en Suisse, en Belgique, aux Etats-Unis, des *Conseils scolaires* dans chaque commune : ils interviennent dans la nomination, la suspension, la révocation des instituteurs, la fixation de leurs traitements, les répartitions des subventions scolaires et la surveillance de l'école.

M. Lavollée préconise l'adoption de cette institution en France (*op. cit.*, p, 344). A la réunion du Comité d'études scolaires M. Marin, M. Thomas et M. D. Cochin, ont aussi déclaré préférer le groupement communal au groupement cantonal : nous estimons que le Conseil communal présente de graves inconvénients. Plus sera restreinte en effet, la compétence territoriale des Conseils scolaires, plus il sera à craindre que leur action soit faussée par les questions de clocher, les divisions locales, les querelles de personnes.

SECTION IV

Neutralité et Laïcité.

CHAPITRE PREMIER

LA NEUTRALITÉ EST LA CONDITION NÉCESSAIRE DE LA LAICITÉ

Le développement naturel de notre plan nous ramène à la question de la neutralité. Nous nous rappelons qu'après avoir reconnu dans la violation de la neutralité religieuse une source possible de responsabilité pour l'instituteur, après avoir exposé la théorie de la neutralité d'après J. Ferry et après avoir énoncé les diverses critiques formulées contre la notion même de neutralité, nous nous proposions d'apporter nos conclusions personnelles sur cette question si controversée de savoir si la neutralité est possible et désirable, ou si elle est dangereuse et chimérique.

Mais nous avons dû auparavant, pour ne rien négliger de ce qui pouvait éclairer le débat, rechercher quels étaient les rapports existant entre le problème de la neutralité d'une part, et le problème du monopole et de la liberté d'enseignement d'autre part.

Et nous rapportons de cet examen des éléments précieux d'appréciation qui vont nous permettre de conclure enfin sur la question de la neutralité scolaire.

Or il ressort de l'étude qui précède que la liberté d'enseignement est présentement irréalisable, qu'elle se heurte aux difficultés insurmontables provenant de l'état actuel de nos mœurs et de notre régime économique, qu'elle est contraire à l'esprit et aux tendances que rendent nécessaires l'unité et l'existence même de la nation. Et à supposer même que certains croient pouvoir mettre en doute l'exactitude de ces constatations, nous estimons qu'ils ne peuvent nier du moins ce fait dont nous pensons avoir démontré la réalité — tangible et lumineuse — à savoir que nous allons au monopole ; disons plus : que nous avons déjà un quasi monopole de fait ; disons mieux : que nous avons un quasi monopole de droit.

Comment dès lors pourrait-on échapper à la nécessité de la neutralité scolaire ? Cette nécessité est rendue inéluctable : 1° par l'obligation scolaire ; 2° par le monopole.

Du jour où l'Etat a rendu l'enseignement primaire obligatoire, il devait aussi décider que cet enseignement serait neutre. N'ouvrait-il pas ses écoles en effet aux enfants de tous les Français : des catholiques, comme des protestants, comme des israélites, comme des libres-penseurs ?

Il lui fallait donc, pour respecter toutes les croyances, rester absolument neutre en matière religieuse.

Tant que dura la liberté d'enseignement les pères de famille, il est vrai, conservaient encore la faculté de confier leurs enfants aux maîtres des écoles libres. Mais du jour où par l'établissement progressif et presque incon-

scient du monopole de l'enseignement, les parents n'ont plus eu le choix entre plusieurs écoles, du jour où il leur a fallu presque partout envoyer, bon gré mal gré, leurs enfants à l'école publique, l'obligation de la neutralité est devenue plus impérieuse encore. Et à l'heure actuelle, plus que jamais, la neutralité scolaire nous apparaît comme la sauvegarde nécessaire de la liberté de conscience.

Mais l'école laïque est devenue l'école sans Dieu, nous objecte-t-on ? — Eh oui ! nous ne faisons aucune difficulté pour le reconnaître : elle est précisément devenue l'école sans Dieu par une conséquence logique et nécessaire du principe même de la neutralité.

On s'est souvent demandé quel but J. Ferry avait poursuivi en 1882 en inscrivant dans les programmes les devoirs envers Dieu : les hypothèses les plus variées et les plus contradictoires ont été envisagées. Certains ont avancé que Ferry avait subi l'influence et l'empreinte du protestantisme. Et l'on pourrait être tenté en effet de reconnaître dans sa conception d'une morale indépendante, mais spiritualiste et théiste, ne s'appuyant sur aucun dogme positif, mais ne reposant non plus sur aucune base scientifique, la philosophie imprécise et mal définie, sentimentale et romantique du protestantisme libéral.

Mais il est établi au contraire que Ferry était profondément imbu de la philosophie positiviste. On a trouvé « feuilleté jusqu'à l'usure », dit M. Ajam (1), le *Système de politique positive* à son chevet d'agonie.

(1) Cf. Ajam. Les déformations du positivisme (*Grande Revue* du 25 avril 1909).

Lors donc qu'en 1882, Jules Ferry a constaté ce fait positif que l'ensemble de la nation et la majorité du corps enseignant demeuraient attachés au spiritualisme, il a cru de son devoir d'accepter l'enseignement du spiritualisme à l'école laïque. En faut-il déduire, certains l'ont osé, que dans un dessein machiavélique il ne s'est proposé d'autre but que d'endormir l'opinion publique et de dissimuler sous la formule hypocrite d'un spiritualisme équivoque une véritable entreprise de déchristianisation de l'école? Non point : c'est une accusation mesquine et injuste qui ne prouve rien, sinon de la part de ceux qui la formulent une incompréhension profonde du positivisme.

Mais ce qu'il en faut conclure, c'est que J. Ferry avait pressenti que l'évolution des idées amènerait la réalisation d'une neutralité plus radicale (1) ; c'est qu'il avait

(1) C'est l'avis de M. l'abbé Yves de la Brière, qui s'étonne d'entendre dire à certains catholiques que nos gouvernants ne seraient pas les continuateurs authentiques de J. Ferry et qu'on aurait progressivement attribué à la loi scolaire une signification toute différente de celle qu'avait prévue son auteur. Et avec une grande perspicacité cet écrivain démontre en substance, que J. Ferry, en bon positiviste qui tient compte avant tout des données de l'expérience et des réalités historiques, a su s'accommoder du spiritualisme encore vivace en 1881 et 1882 en attendant une plus complète évolution des intelligences...

« Peut-être serait-il donc un peu puéril, affirme-t-il, d'opposer à la conception des laïcisateurs actuels les textes où J. Ferry déclare que l'école laïque enseignera les devoirs envers Dieu, que la neutralité devra être par conséquent, une neutralité *confessionnelle* et non pas une neutralité *philosophique* aussi longtemps que le personnel universitaire demeurera en majorité fidèle aux doctrines spiritualistes. Maintenant que d'autres idées prévalent dans le personnel enseignant, on se conforme à la propre pensée de l'auteur des lois scolaires

prévu qu'un jour viendrait où le spiritualisme et le déisme ne recueillant plus cette unanime adhésion que nul ne contestait en 1882, les devoirs envers Dieu devraient disparaître des matières obligatoirement enseignées à l'école primaire (1).

quand on adopte cette neutralité plus radicale que J. Ferry avait prévue et sauvegardée lui-même, le jour où il combattit si énergiquement toute mention des devoirs envers Dieu dans le texte de la loi. » (Cf. *Les Etudes*, 5 décembre 1910).

(1) A propos de la laïcisation des écoles de Paris, J. Ferry disait au Sénat, le 9 décembre 1879 : « ...Il faut tenir compte des habitudes anciennes, *observer les transitions nécessaires*, ménager les consciences promptes à s'alarmer. » Et le 23 octobre 1880, il précisait sa pensée devant la Chambre des Députés : « J'ai dit aux âmes inquiètes, aux âmes religieuses... : « Il y a un fait qui doit vous rassurer, c'est que l'immense majorité de professeurs de l'Université se rattache à la philosophie spiritualiste »... J'ai montré, les programmes en main, que ces professeurs enseignent la morale assurément comme une science distincte, mais qu'ils ne s'étudient en aucune façon à la séparer violemment de ce qui, dans leur esprit, en constitue le rapport nécessaire ou, si vous voulez, le complément glorieux et idéal. Tel est l'enseignement de l'Université, *tel il sera pendant longtemps*, car il reflète l'état d'esprit de la population française. »

Mais déjà il prévoyait l'évolution qui allait se dessiner bientôt, et il ajoutait : « Je ne veux pas dire que cet état d'esprit étant donné, il s'ensuive pour la liberté scientifique une restriction quelconque. Oh ! ces choses se passent dans un domaine où la liberté de la pensée est la première règle parce qu'elle a été la première et la commune conquête. Il n'y a pas de corps plus libéral au point de vue des doctrines que l'Université. Et vous verrez certainement éclore dans son sein des intelligences plus hardies, plus osées si vous voulez, qui chercheront à dégager les dogmes de la morale des dogmes de la théodicée... »

Voir aussi le discours de Ferry au Grand-Orient de France à l'occasion de l'anniversaire de l'initiation maçonnique de Littré et

Et c'est pourquoi, lorsque dix ans plus tard les instituteurs ont supprimé dans les écoles laïques l'enseignement de Dieu, nous estimons qu'ils n'ont point trahi la pensée de Jules Ferry. Ils ont pensé avec raison qu'ils n'avaient pas le droit de refuser aux pères de familles positivistes, matérialistes ou monistes le bénéfice de la neutralité. Et c'est ainsi que la notion primitive de la neutralité s'est élargie, c'est ainsi qu'on est passé de la neutralité religieuse à la neutralité métaphysique.

*
* *

Et qui pourrait s'en plaindre? En toute sincérité les récriminations de certains catholiques contre la suppression de l'enseignement de Dieu à l'école primaire ne nous semblent pas fondées, et les regrets qu'ils manifestent aujourdhui en dénonçant avec indignation la violation par les instituteurs des promesses solennelles du législateur ne peuvent certes pas leur être inspirés par le souci de la religion. Qu'est-ce que la religion catholique en effet pourrait bien gagner à l'enseignement de ce Dieu incertain et mal défini de la philosophie, du Dieu de Victor Cousin et de Jules Simon, du Dieu de la religion naturelle et du panthéisme? Les catholiques ont-ils donc oublié avec quelle véhémence ils protestèrent eux-mêmes jadis, et non sans raison ! contre cet enseignement spiritualiste qui pour laïciser la divinité mutilait le Dieu chrétien !

C'est une erreur de croire que les religions positives, que le catholicisme surtout, peuvent s'accommoder et se

et au cours duquel il disait que « la morale sociale a ses garanties, ses racines dans la conscience humaine, qu'elle peut vivre seule, qu'elle peut enfin *jeter ses béquilles théologiques...* » (9 juillet 1876.)

contenter de ce minimum d'instruction religieuse : l'intransigeance naturelle des Eglises qui se considèrent les unes et les autres comme dépositaires des vérités éternelles ne leur permet point d'accepter de pareilles concessions.

C'est ce que certains penseurs semblent avoir oublié, qui tout récemment remettaient en question la thèse même de la laïcité et affirmaient la nécessité d'assurer à l'école la collaboration des Eglises dans l'œuvre d'éducation. M. Georges Deherme et M. Maurice Vernes, qui ne sont pas des croyants, mais qui considèrent le pur rationalisme comme inefficace au point de vue moral et dangereux au point de vue social, estiment que nous avons fait fausse route lorsque proclamant le principe de la laïcité nous avons prétendu donner dans les écoles de l'Etat une éducation morale et civique sans le secours des religions (1).

Ils semblent surtout effrayés par les symptômes d'anarchie qui se manifestent à leurs yeux dans la société présente. Aussi n'est-ce point au nom de la foi que M. Deherme, ni M. Vernes, demandent qu'on fasse place dans les écoles publiques à un enseignement religieux ; c'est uniquement au nom de l'utilité sociale. Nous croyons ne pas trahir leur pensée en disant que l'un et l'autre sollicitent la collaboration de l'Eglise, non pas parce qu'elle est une société parfaite, d'institution divine, « gardienne et vengeresse de l'intégrité de la foi », ainsi que l'entend un croyant, mais simplement parce qu'on doit à l'Eglise,

(1) Cf. *Monopole ou Liberté?* (Enquête *in* La Coopération des Idées, 1er novembre et 1er décembre 1910 ; 16 février 1911).

Voir aussi dans la même revue (16 avril 1912) : *Monopole et liberté d'enseignement*, p. 94, sq.

dans le désarroi des temps présents, la survivance du principe d'autorité ; parce que, ayant une tradition et une hiérarchie, elle est une puissance d'ordre, une force de conservation sociale. Toute la vertu qu'ils reconnaissent à la religion provient de ce qu'ils voient en elle non pas *la vérité* mais *une discipline* (1).

Or, nous concevons sans doute qu'il est loisible à des incroyants qui défendent la religion non point pour elle-même, mais pour des raisons sociales, indépendantes de la foi, de ne retenir du catholicisme et du protestantisme par exemple que ce qui leur est commun, de se contenter des formules plus ou moins vagues d'un christianisme rudimentaire, dégagé des dogmes et des rites qui sont propres à chaque confession. Mais il n'est pas un seul croyant, pas un seul catholique sincère qui puisse, sans abdiquer sa foi, admettre ni même concevoir la possibilité d'une semblable transaction. « Un croyant sincère, dit avec raison M. Guy Grand, ne pourra s'empêcher de penser que la conformité d'attitude sociale de deux religions est de peu de prix au regard de leur vérité ! » Il ne pourra jamais oublier, ajouterons-nous, car sa religion même le lui défend, que par une révélation divine l'Eglise à laquelle il adhère a reçu mission d'enseigner les vérités éternelles dont elle est seule dépositaire et qu'elle a encloses en la formule définitive de ses dogmes immuables.

(1) C'est aussi le point de vue des traditionnalistes positivistes : tels M. Ch. Maurras et M. Maurice Barrès qui sont cléricaux sans être religieux... Quant à Brunetière et à M. Paul Bourget, ils ne sont pas restés au seuil de l'Eglise : mais c'est cependant parce qu'ils ont vu d'abord dans la religion catholique une « vérité d'action » qu'ils ont été amenés aux chemins de la croyance...

Et c'est en vérité se leurrer d'un espoir chimérique que d'attendre des religions la moindre concession quant à l'enseignement des dogmes qui les différencient, et qui sont leur raison d'être ! Il n'est pas d'accommodements avec les religions, et l'on ne transige pas avec le Ciel !

Il serait donc injuste de faire grief aux instituteurs d'avoir renoncé à la solution transactionnelle du spiritualisme cousinien, à ce Dieu de transition qui ne pouvait satisfaire personne.

Qu'on le veuille ou non, en effet, qu'on s'en félicite ou qu'on s'en lamente, la diversité des croyances en France est un *fait* que personne ne peut nier et avec lequel il faut compter. L'idée religieuse a pu jadis grouper autour d'elle la presque unanimité des Français; il n'est que juste de reconnaître que la foi catholique a pendant longtemps été l'un des éléments essentiels de l'unité nationale. « Une foi, une loi, un roi », telle était la formule de l'Etat ancien. Mais par la suite les croyances religieuses se sont diversifiées, elles se sont affaiblies surtout à tel point qu'après avoir été un élément de cohésion, elles ne sauraient plus être qu'un élément de discorde nationale.

Et il faut en prendre son parti : il ne peut plus y avoir de religion d'Etat ni de philosophie d'Etat. Le spiritualisme lui-même ne réunit plus le consentement unanime de la nation. Et l'Etat moderne reconnaissant son incompétence doctrinale en est arrivé à la dernière étape de son évolution vers la laïcité intégrale : pour n'opprimer aucune croyance il n'a pu mieux faire que de les ignorer toutes.

Et ceci explique la séparation des Eglises et de l'Ecole. C'est l'origine de la laïcisation définitive de l'enseignement

public, et c'est la justification même de la neutralité scolaire.

*
* *

Cependant les adversaires de la neutralité gardent leur sourire sceptique : et ils se font ironiques pour nous dire : « Vous tenez la neutralité scolaire pour *nécessaire?* Grand bien vous fasse !... Mais il est un détail qui vous échappe : c'est que la neutralité n'est pas *possible !* » Et l'on sait avec quelle véhémence, avec quelle éloquence aussi parfois ils développent cette idée. L'enseignement neutre ? C'est l'enseignement sans âme et sans vie. La neutralité ? c'est l'insignifiance et la nullité érigées en système ; c'est la théorie de l'impuissance, c'est une doctrine d'immobilité, de stérilité et de mort !

Mais il nous semble apercevoir la source de ces critiques dans une interprétation erronée de la pensée de J. Ferry. Nous avons précédemment analysé avec suffisamment de détails la conception de la neutralité d'après le législateur de 1882 pour nous convaincre que celle-ci a été étrangement méconnue et singulièrement dénaturée par ses détracteurs. Jamais J. Ferry n'a compris la neutralité dans le sens où l'entend M. Aulard ; jamais il n'a prétendu neutraliser toutes les matières d'enseignement, jamais il n'a soutenu cette idée, qui serait une absurdité — que l'instituteur doit s'abstenir de porter aucun jugement ni d'exprimer aucune opinion sur aucun sujet.

Nous regrettons certes que le législateur n'ait pas cru devoir définir légalement la neutralité : le malentendu que nous signalons eût été ainsi facilement évité. Mais du moins si ce mot en lui-même prête à bien des équivoques, J. Ferry s'est maintes fois expliqué sur le sens qu'il y

attachait, et il ne nous semble pas possible qu'on puisse de bonne foi se méprendre sur sa pensée.

Or, ce n'est pas la *neutralité* qu'il a entendu imposer à l'école primaire, mais la *neutralité religieuse*, et rien de plus ! Il a voulu que l'enseignement laïque fût à la fois indépendant et respectueux des religions ; que l'instituteur s'abstint d'approuver comme de contredire les dogmes et les croyances religieuses ; qu'il observât en cette matière un silence absolu. C'est donc une obligation très stricte qui s'impose à l'instituteur, mais une obligation très nettement limitée, concernant uniquement la neutralité religieuse. Et cela est si vrai que J. Ferry affirme le droit ou mieux le devoir pour l'instituteur de donner à ses élèves un enseignement moral et un enseignement civique : il n'admet donc ni la neutralité morale ni la neutralité politique de l'école laïque.

Ainsi l'argumentation de M. Aulard tombe d'elle-même, qui s'attaque à la notion absolue et abstraite d'une neutralité générale, absolument contraire à la conception de Jules Ferry.

L'école publique, disons-nous, prétend enseigner une morale, - et une morale laïque indépendante des dogmes. Mais c'est au tour des catholiques à protester : « De morale ? il n'en est point d'autre que la morale religieuse ! » Et ils en donnent pour preuve l'échec successif de toutes les théories, de toutes les doctrines philosophiques qui depuis trente ans auraient tenté sans y réussir de donner à la morale laïque une base positive, un fondement scientifique et rationnel.., L'enfance française, disent-ils, attend toujours la morale promise... (1).

(1) Cf. L'instituteur primaire et l'enseignement de la morale. (*Rev. des Deux Mondes*, 15 février 1899).

J. Ferry nous semble avoir répondu par avance à cette objection lorsqu'il affirmait que l'enseignement moral à l'école primaire ne saurait comporter toute une pérégrination philosophique sur les origines de l'espèce humaine, sur les destinées de l'humanité, sur les bases du devoir : que l'instituteur n'est point l'apôtre d'un nouvel évangile, que le législateur n'a voulu faire de lui ni un philosophe ni un théologien improvisé ; que ce qu'il doit enseigner, ce n'est pas le principe de la chose, mais la chose elle-même, la morale universellement admise par tous les honnêtes gens.

Nous estimons quant à nous que la conception de J. Ferry est toujours juste et vraie, et qu'elle demeurera telle tant que l'enseignement primaire ne s'adressera qu'à de tout petits enfants de onze ou douze ans, Oublie-t-on donc que l'instituteur se meut dans une toute autre sphère que celle où évoluent les métamoralistes ou les professeurs de Sorbonne ? Il est cependant évident qu'il ne saurait être question d'instruire les jeunes élèves de l'école primaire des théories philosophiques sur les fondements métaphysiques de la morale ni des diverses cosmogonies qui prétendent expliquer et résoudre l'énigme universelle. Le problème de la connaissance, le problème de l'au-delà, le problème du déterminisme, le problème de l'idéalisme et de l'utilitarisme sont toutes questions qu'il est utile, qu'il est nécessaire de faire étudier aux futurs instituteurs, ne fût-ce que pour les garder d'un dogmatisme intransigeant. Mais passé le seuil de l'école primaire, il ne s'agit plus de philosopher, il n'est plus question de savoir quels peuvent être les rapports de la morale doctrinale avec la métaphysique ou la théodicée : ce sont là des problèmes de haute spéculation qui, au-

dessus de l'âge et de la portée des enfants, ne sauraient trouver place dans l'enseignement primaire. Il s'agit simplement d'inculquer aux enfants les notions élémentaires, les règles essentielles de la moralité humaine.

Cet enseignement au surplus ne saurait se présenter sous une forme didactique et abstraite : c'est dans les exemples concrets, dans les mille petits faits de la vie scolaire que l'instituteur peut surtout puiser les éléments de son enseignement moral. Sa tâche consiste surtout à donner à l'enfant des *habitudes morales*. C'est ce que Jules Ferry exprimait en disant : « L'éducation morale à l'école primaire est moins une suite d'idées à démontrer qu'une suite d'influences à exercer. »

D'ailleurs, les humbles notions de la morale pratique, qui seules peuvent être enseignées à des enfants, sont universellement admises et respectées par tous les honnêtes gens, qu'ils soient catholiques, protestants ou libres-penseurs. Ce sont des vérités incontestées, des connaissances hors de toute discussion sincère, des préceptes consacrés par l'usage et par la tradition : ce sont les axiomes de la conscience humaine, communs à toutes les religions et à toutes les philosophies (1).

* * *

Les adversaires de la neutralité ripostent encore. L'instituteur laïque, disent-ils, se heurte à une nouvelle im-

(1) Cf. en ce sens : Poincarré. « La neutralité scolaire ». (*Manuel général*, 16 septembre 1911.

Buisson. « L'enseignement de la morale à l'école primaire ». (*Manuel général*, 21 décembre 1907. 4, 11 et 25 janvier 1908)

Vessiot. *De l'éducation à l'école*. Paris, 14e éd. 1901. (Ch. II et III).

possibilité lorsqu'il prétend enseigner l'histoire et l'instruction civique sans cesser d'être neutre.

Depuis quelques années spécialement, il est des socialistes et il est des royalistes qui ont reproché à l'école laïque — à l' « école officielle » — d'enseigner un dogme d'Etat : le dogme de l'Etat bourgeois, ont dit les premiers ; le dogme républicain, ont dit les seconds. Et il est arrivé qu'ils ont demandé pour leurs idées et leurs théories le bénéfice de la neutralité scolaire.

C'était méconnaître une fois de plus le véritable sens de cette expression, et que l'école laïque est tenue de respecter la neutralité religieuse, mais non la neutralité politique. C'est ici en effet que trouve à s'exercer le droit légitime de l'Etat, le droit pour la Société de faire enseigner à la jeunesse les principes qui sont à la base de l'organisation sociale.

« Une société, dit excellemment M. Lanson, ne peut vivre sans une âme commune et collective ; et l'éducation nationale doit former cette âme commune et collective... A défaut d'une unanimité chimérique et impossible, l'esprit de l'enseignement national sera celui sur lequel la plus grande majorité possible des Français d'aujourd'hui, des Français de tout parti et de toute secte pourra s'accorder : ce sera celui qui reliera le plus fortement possible la France d'aujourd'hui à la France d'hier sans faire obstacle à la France de demain » (1).

L'instituteur laïque devra donc s'attacher à donner un enseignement aussi conforme que possible au « *consensus* social de la France d'aujourd'hui ».

Et cherchant à déterminer quel est ce consensus,

(1) Cf. *La neutralité scolaire*. Athéna, fév. 1911.

M. Lanson ajoute : « Il y a des sentiments fondamentaux qui sont les liens de toute société civilisée : amour de la patrie, amour de l'humanité, amour de la justice, esprit de solidarité, respect de la loi, renonciation aux moyens de violence soit contre des particuliers soit contre l'Etat, volonté de n'employer que les voies légales même pour les causes les plus justes et le progrès le plus certain, respect des institutions protectrices des citoyens et de la nation elle-même, capacité de discipline et de sacrifice.

Il y a des sentiments nécessaires au citoyen d'un Etat libre et d'une démocratie : amour et respect des droits de l'homme, de la liberté et de l'égalité ; tolérance religieuse, philosophique et sociale ; respect du principe du suffrage universel et de la souveraineté nationale ; respect du principe républicain. Voilà ce qui me paraît définir à peu près l'esprit sur lequel la plus grande majorité possible des Français, actuellement et pour longtemps, peuvent tomber d'accord. .. »

Qu'est-ce à dire, sinon qu'en matière d'éducation sociale et civique il n'est pas de neutralité possible (1) ; sans doute, cet enseignement lui-même a ses limites et ses

(1) M. Lanson déclare que cet enseignement n'est neutre ni à l'égard des monarchistes, ni à l'égard des socialistes unifiés et des anarchistes (*op. cit.*, p. 250).

A la vérité cet enseignement n'est neutre à l'égard de personne : il est encore bien moins neutre, j'imagine, à l'égard des républicains... C'est que M. Lanson commet lui aussi l'erreur courante contre laquelle nous protestons. Il oublie qu'être neutre, c'est ne rien dire : L'instituteur peut être neutre en matière religieuse parce qu'il n'a pas à parler de religion. Mais la question ne se pose même pas de savoir s'il peut et s'il doit être neutre en morale, en histoire, en instruction civique.

obligations. Nous estimons que l'instituteur doit éviter de heurter brutalement la conscience religieuse de ses élèves lorsque, en histoire, il est amené à commenter certains faits qui intéressent l'Eglise ou la Réforme. Il doit se garder de donner à son enseignement civique le ton des polémiques. Il faut que l'école publique reste fermée aux querelles des partis, aux passions politiques de la rue. Et puis enfin nous croyons qu'il est utile et qu'il est juste de réagir contre la tendance naturelle mais fâcheuse de l'enseignement d'Etat à dénigrer systématiquement le passé et à professer par contre un optimisme excessif pour le présent, une admiration complaisante et béate pour les choses d'aujourd'hui.

Mais alors c'est une question de tact et de mesure ; c'est un devoir de conscience — devoir d'impartialité et de tolérance — qui s'impose à l'instituteur. Ce n'est plus l'obligation légale de la neutralité qui est en jeu.

Nous concluons : la neutralité scolaire, c'est la neutralité religieuse ; c'est la règle du silence en matière religieuse et métaphysique. Mais ce n'est pas la règle du silence en matière d'éducation morale. Ce n'est pas davantage la règle du silence en matière d'éducation civique.

CHAPITRE II

LA NEUTRALITÉ SCOLAIRE ET LA DÉFENSE DE L'ÉCOLE LAIQUE

Que la neutralité scolaire à l'école primaire publique soit théoriquement possible et nécessaire, nous croyons en avoir fait la démonstration. Mais, dans la pratique, cette neutralité est-elle respectée et peut-elle être respectée par les instituteurs? C'est une question de fait qu'il n'est pas sans intérêt d'examiner.

Certaines revues ont pour ainsi dire collectionné depuis quelques années les cas de violation de la neutralité (1). Encore faut-il noter que cette documentation — la seule dont nous disposons en la matière — est très imparfaite et que son origine la rend souvent fort suspecte de partialité.

Il y aurait beaucoup à dire et une curieuse étude à faire, sur les cas signalés de violation de la neutralité, dont certains ne sont relevés que par une fausse interprétation de la notion même de neutralité.

De l'examen de ces documents, si tant est qu'on puisse se risquer à donner ce nom à des renseignements incontrôlés, il semble du moins qu'on peut déduire une double

(1) Voir notamment le *Bulletin de la Société générale d'éducation*.

constatation : la première, c'est que certains instituteurs se sont parfois livrés à des écarts de langage regrettables ; que certains maîtres, bornés ou sectaires ont, par leur attitude agressive et par un enseignement de provocation, méconnu leur devoir d'éducateurs laïques ; que quelques-uns d'entre eux ont, par ignorance ou par passion, violé manifestement la neutralité religieuse. Nous en connaissons un exemple, le plus caractéristique et le plus odieux : le cas de l'instituteur Morizot.

Il faut surtout reconnaître que certains auteurs de manuels scolaires se sont montrés peu respectueux de la neutralité scolaire : les uns « dogmatisent lourdement », les autres chez lesquels sévit une véritable crise de théophobie, suppriment le mot Dieu jusque dans la littérature classique. Au nom des plus élémentaires principes de probité intellectuelle, nous tenons à protester contre cette pratique honteuse et niaise.

La deuxième constatation qui nous semble s'imposer, c'est qu'à part quelques défaillances inévitables dans une corporation qui compte plus de 120.000 membres, à part les quelques exceptions relativement peu nombreuses qui ont été signalées, le corps enseignant primaire est demeuré, dans son ensemble, respectueux de la neutralité scolaire.

Qu'il nous soit permis de déduire de cette double constatation une double conclusion : la première, c'est qu'il eût suffi de réprimer sévèrement les cas isolés de violation flagrante de la neutralité pour en assurer sans difficulté l'observation normale ; la deuxième, c'est qu'il eût fallu se garder de reprocher injustement à l'ensemble des instituteurs les faiblesses, les erreurs et les fautes de quelques-uns.

Malheureusement, les questions politiques et les haînes de partis sont venues passionner le débat. Et l'on a assisté à une reprise nouvelle du duel séculaire entre l'Eglise et l'Etat, entre le pouvoir civil et le pouvoir religieux : la neutralité scolaire a été l'objet ou plus exactement peut-être le prétexte de ce nouveau conflit. Une véritable lutte s'est engagée autour de l'école ; la bataille a été d'autant plus vive que les deux adversaires avaient rompu, en 1905, les liens du Concordat qui les unissaient jusque-là ; le combat a été d'autant plus violent que rien ne venait plus gêner ni restreindre la liberté de leur action, depuis que la Séparation avait fait l'Eglise libre dans l'Etat libre (1).

L'affaire Morizot a été le point de départ des hostilités : dès le premier instant on a vu le parti clérical chercher à exploiter contre l'école laïque l'indignation provoquée par ce répugnant personnage. Dès le premier instant aussi on a remarqué l'attitude équivoque du gouvernement cherchant à soustraire le coupable à sa responsabilité. Et aussitôt le déchaînement des passions politiques et religieuses a précipité les deux camps ennemis en un furieux corps à corps.

A la date des 25 juin et 2 juillet 1908, le gouvernement dépose sur le Bureau de la Chambre des Députés deux projets de lois relatifs, l'un à la neutralité scolaire, l'autre à la responsabilité des membres de l'enseignement public.

Quelques semaines plus tard les Cardinaux, Archevêques et Evêques de France adressent aux pères de famille

(1) Les catholiques commencent à reconnaître les bienfaits de la loi de 1905. M. l'abbé Tourmentin proclamait récemment, aux applaudissement d'un auditoire catholique, que « la loi de Séparation a été une loi de libération ! » (Cf. *Le Figaro*, 7 juin 1912).

une lettre collective dans laquelle ils se plaignent des violations trop fréquentes de la neutralité et protestent contre les projets de lois du gouvernement qui veulent « exproprier la famille » et « confisquer l'enfant ». Puis ils ajoutent, après avoir rappelé aux parents leurs droits et leurs devoirs en matière d'éducation :

« En toute hypothèse vous surveillerez l'école publique ; employant d'abord tous les moyens légaux pour la maintenir dans l'observation de ce que, à défaut d'une expression meilleure, nous appelons l'honnête neutralité. Que si, à Dieu ne plaise, elle s'obstinait à être un péril pour la foi de nos enfants, vous devriez, nous ne cesserons de vous le rappeler et de vous y soutenir, vous devriez leur en interdire l'accès au prix des suites quelconques pouvant résulter de l'acte de conscience que vous auriez ainsi commis, en bons Français et en bons chrétiens » (août 1908).

Un an plus tard, ils publient une nouvelle lettre sur les droits et les devoirs des parents relativement à l'école. Ils s'attachent à démontrer qu'à toutes les époques et pour tous les pays les Souverains Pontifes ont dénoncé et condamné l'école neutre :

« Il y a trente ans, disent-ils, que par une déplorable erreur ou par un dessein perfide fut introduit dans nos lois scolaires le principe de la neutralité religieuse : principe faux en lui-même et désastreux dans ses conséquences. Qu'est-ce, en effet, que cette neutralité sinon l'exclusion systématique de tout enseignement religieux dans l'école et par suite le discrédit jeté sur des vérités que tous les peuples ont regardées comme la base nécessaire de l'éducation ?... L'Eglise défend de fréquenter l'école neutre à cause des périls que la foi et la vertu des enfants y rencontrent...

« ...A l'heure actuelle un grand nombre d'écoles soi-disant neutres ont perdu ce caractère. Les instituteurs qui les dirigent ne se

font pas scrupule d'outrager la foi de leurs élèves et ils commettent cet inqualifiable abus de confiance soit par les livres classiques, soit par l'enseignement oral, soit par mille autres industries que leur impiété leur suggère

« ...Outre le péril de la foi il y a le péril de la vertu ; vous devez vous en préoccuper aussi, surtout lorsqu'il s'agit de ces écoles mixtes où l'on pratique, par le mélange des enfants des deux sexes, nn système d'éducation contraire à la morale et tout à fait indigne d'un peuple civilisé.

« Nous ne pouvons qu'encourager les associations de pères de famille. Du reste, on aurait tort d'attribuer l'initiative d'où elles procèdent à un sentiment d'hostilité. Les instituteurs qui n'ont rien à se reprocher, — on en trouve encore et nous nous plaisons à leur rendre justice — n'ont rien à craindre...

« Nous voulons nous-mêmes vous aider dans l'œuvre de surveillance à laquelle nous venons de vous convier C'est pourquoi... nous condamnons collectivement et unanimement certains livres de classe qui sont plus répandus et dans lesquels apparaît davantage l'esprit de mensonge et de dénigrement envers l'Eglise catholique, ses doctrines et son histoire... Nous interdisons l'usage de ces livres dans les écoles et nous défendons à tous les fidèles de les posséder, de les lire, et de les laisser entre les mains de leurs enfants, quelle que soit l'autorité qui prétende les leur imposer... » (14 septembre 1909).

Et à la suite de cette déclaration de guerre, c'est la lutte à outrance ! Sous l'influence du clergé les associations de pères de famille dégénèrent en organismes de combat (1).

(1) « Les manuels sont interdits, dit par exemple la *Semaine religieuse* de Belley (9 novembre 1909). Cette sentence oblige tous les pères et mères de famille. De là la nécessité de les grouper et de les éclairer... Les gronpements de l'Association cantonale sont tout indiqués comme devant jouer un rôle actif dans l'exécution de la sentence... On arrêtera une ligne de conduite uniforme pour la *guerre*

Sous prétexte de surveiller l'école on exerce sur les maîtres un contrôle vexatoire. Sous prétexte de faire respecter la neutralité on encourage la révolte des enfants contre la discipline scolaire et la révolte des parents contre la loi (1). Sous prétexte de défendre les droits des pères de famille on organise une véritable campagne d'intimidation contre les instituteurs. Et les militants catholiques proclament hautement qu'il faut quitter la défensive pour prendre l'offensive (2). Ouvertement, ils entraînent leurs troupes à l'assaut de l'école laïque. Ils ne cachent pas que leurs efforts tendent bien moins à faire respecter la neutralité scolaire qu'à désorganiser, par la pression d'une hostilité systématique, le service public de l'Enseignement (3).

Et le cycle est achevé. D'une discussion d'idées infini-

qui va s'ouvrir...; la tactique adoptée n'aura de succès qu'autant que *les troupes auront été instruites sur place et sérieusement préparées pour la mobilisation...* » (Cf. *Rev. de Déf. et d'Org. relig.*, 1909, p. 645).

(1) De toutes les Chaires des Eglises de France le même cri s'élève : « Le moment est venu de se souvenir qu'il vaut mieux obéir à Dieu qu'aux hommes ! »

(2) Cf. *Le Tract de M. l'abbé Crosnier* : Pour les petits enfants de France.

(3) Les Associations de pères de famille, dit M. Cambuzat, se multiplient sur tous les points du territoire... Un certain nombre d'enfants ont déserté les écoles publiques pour les écoles libres... Que le mouvement se généralise... L'école soi-disant neutre sera sérieusement menacée... A nous, Catholiques et Français de hâter par une inlassable action, par la persévérance et la continuité de nos efforts en faveur de l'organisation sur tout le territoire des libératrices associations de *chefs de famille* chrétiens, l'heure où Dieu dans l'école primaire reprendra possession de l'âme des petits enfants de France... » (*Bull. soc, gén. d'Education,* 15 février 1910, p. 184).

ment noble et respectable à son origine, telle que M. Gurnaud avait loyalement tenté de l'instituer, on en est arrivé à une petite guerre de partisans où ne manquent ni les grèves d'écoliers ni les autodafés de livres, et que couronnent les distributions solennelles de médailles aux « petits exclus ! »

En présence de cette campagne le gouvernement n'a pas su garder son sang-froid. Il a répondu aux menaces par d'autres menaces, aux mandements épiscopaux par des projets multiples de lois vengeresses. Il s'est donné le ridicule de proclamer, avec un luxe indécent de paroles belliqueuses, qu'il allait, lui aussi, sans attendre un jour de plus, partir en guerre et pourfendre les adversaires de l'école laïque. Mais il n'est pas parti... Et l'on commence à douter qu'il parte jamais.

On ne compte plus les projets de lois destinés à « défendre l'école laïque ». Ils se succèdent innombrables comme les ministères.

Nous tenterons cependant d'énumérer les principaux d'entre eux et d'en apprécier la valeur.

Mais n'est-il pas utile — et logique — de rechercher auparavant si la législation actuelle n'offre pas déjà des armes de défense suffisantes contre les détracteurs systématiques de l'école publique ? Il nous semble que les auteurs des projets de défense laïque eussent été bien inspirés en s'imposant eux-mêmes cette recherche préalable.

Il appartenait à des législateurs consciencieux d'examiner d'abord si les lois présentes ne permettent pas de réprimer la campagne entreprise contre l'école laïque, pour ensuite, au cas où ils auraient constaté l'insuffisance ou l'inefficacité de cette législation, proposer les textes propres à y remédier. Ce qu'ils n'ont pas fait, ce

qu'aucun d'eux n'a tenté de faire, faisons-le donc nous même.

*
* *

Nous croyons pouvoir distinguer, dans l'arsenal des lois existantes, trois moyens principaux de défense laïque :

1° L'exclusion de l'école des élèves refusant de recevoir l'enseignement sur tout ou partie des matières obligatoires ;

2° La répression des discours prononcés dans les lieux où s'exerce le culte et contenant une provocation directe à résister à l'exécution des lois (art. 35 de la loi du 9 décembre 1905) ;

3° Les poursuites en dommages-intérêts des associations corporatives d'instituteurs contre toutes personnes ayant porté des accusations injustes à l'encontre des maîtres et de l'enseignement laïques.

1er *moyen de défense laïque.* — Les instituteurs ont le droit de punir et notamment d'exclure temporairement de l'école les enfants qui refusent de se conformer à la discipline scolaire et spécialement de se servir des livres qui, étant régulièrement inscrits sur les listes départementales, sont reconnus propres à être mis en usage dans les écoles primaires publiques (1).

(1) L'article 19 du Règlement scolaire modèle, annexé à l'arrêté ministériel organique du 18 janvier 1887, dispose : « Les seules punitions dont l'instituteur puisse faire usage sont : les mauvais points, la réprimande, la privation partielle de la récréation, la retenue après la classe sous la surveillance de l'instituteur, l'*exclusion temporaire*. Cette dernière peine ne pourra dépasser trois jours ; avis en sera donné immédiatement par l'instituteur aux parents de l'enfant, aux autorités locales et à l'inspecteur primaire. Une *exclusion de plus longue durée* ne pourra être prononcée que par l'inspecteur d'académie. »

La jurisprudence du Conseil d'Etat a consacré ce droit d'exclusion dans de nombreuses espèces motivées par le refus des élèves de se servir de manuels qui, prétendaient leurs parents, violaient la neutralité. Se basant sur ce que, d'après la législation existante, les autorités universitaires sont seules compétentes pour tout ce qui concerne l'organisation de l'enseignement dans l'école, notamment pour le choix des méthodes et des livres scolaires, le Conseil d'Etat a décidé que les enfants fréquentant l'école publique étaient tenus de se soumettre aux règles établies à cet égard par lesdites autorités, et spécialement au choix que l'instituteur est libre de faire, pour l'école qu'il dirige, entre les divers ouvrages inscrits sur la liste établie conformément aux dispositions de l'arrêté du 18 janvier 1887. Il en a déduit que le refus d'un enfant de s'y conformer constituait un manquement à la discipline scolaire que l'autorité universitaire avait le droit de réprimer en infligeant à cet enfant l'une des peines que les lois et règlements lui permettent de prononcer (1).

(1) En ce sens, Conseil d'Etat : Arrêt du 13 janvier 1911. (Aff. Portetet) : un élève ayant refusé de suivre l'enseignement de l'histoire et de se servir d'un manuel fut exclu temporairement par l'instituteur et l'inspecteur d'académie ; le père se pourvut en annulation de cette décision devant le Conseil d'Etat qui rejeta le pourvoi. — (Voir les conclusions conformes de M. Pichat, commissaire du Gouvernement ; *Gaz. des Trib.*, 19 février 1911).

— Arrêt du 20 janvier 1911. (Aff. Pichon) : un élève avait été exclu de l'école pour avoir refusé de se servir d'un manuel d'histoire : le père intenta contre l'Etat une action en 1.000 francs de dommages-intérêts qui fut rejetée.

— Arrêt du 8 avril 1911 : (Aff. Rosselin, manuel d'histoire). (Aff. Jannot-Thouvegnon, manuel d'histoire). (Aff. Huguet, manuel de

2° *moyen de défense laïque.* — Ce moyen de défense est fourni par l'article 35 de la loi de Séparation du 9 décembre 1905 qui est ainsi conçu : « Si un discours prononcé publiquement dans les lieux où s'exerce le culte contient une provocation directe à résister à l'exécution des lois ou aux actes légaux de l'autorité publique, le ministre du culte qui s'en sera rendu coupable sera puni d'un emprisonnement de trois mois à deux ans ».

La Cour de cassation a admis, dans deux arrêts des 8 et 9 décembre 1910, que la défense faite à des enfants par un ministre du culte de se servir d'un livre régulièrement inscrit sur la liste départementale, sous peine de sanctions spirituelles, était une provocation directe à résister à un acte de l'autorité publique et constituait l'infraction spécifiée à l'article 35 de la loi du 9 décembre 1905 (1).

morale) Dans toutes ces affaires les pourvois des parents tendant à l'annulation des décisions prononçant l'exclusion de leurs enfants furent rejetés.

— Arrêt du 8 décembre 1911. (Aff. veuve Rousseaux, manuel d'histoire) : dans cette espèce particulièrement intéressante, l'inspecteur d'académie avait prononcé l'exclusion non pas définitive, les lois et règlements ne le lui permettant pas, mais l'exclusion pour une durée indéterminée ne devant prendre fin que lorsque l'enfant se soumettrait à la discipline scolaire : le pourvoi en annulation fut rejeté pour les mêmes motifs que dans les arrêts ci-dessus rapportés.

(1) Cassation (Ch. crim.), 8 décembre 1910 :

L'abbé S... s'était pourvu en cassation contre un arrêt de la Cour de Pau du 24 mai 1910 qui l'avait condamné à 100 francs d'amende pour infraction à l'article 35 de la loi du 9 décembre 1905.

La Cour a rejeté le pourvoi en s'appuyant notamment sur les attendus suivants :

« ...Attendu qu'il est constaté en fait que le 28 novembre 1909, S...

Il résulte de cette jurisprudence que trois conditions sont nécessaires pour donner lieu à l'application de l'article 35.

1° Il faut que l'autorisation ait été faite en un « dis-

ministre du culte, a, dans l'église de Saint-Pée-sur-Nivelle, prononcé un sermon dans lequel il invitait les pères de famille, sous peine de sanctions ecclésiastiques, à retirer des mains de leurs enfants élèves de l'école publique communale et à leur défendre d'en faire usage deux ouvrages d'histoire inscrits sur la liste officielle de l'enseignement primaire du département des Basses-Pyrénées et qui leur avaient été remis par l'instituteur ;

« Attendu que ces faits constituent une « provocation directe à résister à des actes légaux de l'autorité publique », suivant les termes de l'article 35 ; qu'en effet la commission départementale des Basses-Pyrénées en désignant sous l'approbation du recteur les livres dont il s'agit comme propres à être mis à usage dans les écoles primaires publiques du département, et l'instituteur public de Saint-Pée en remettant ces mêmes livres à ses élèves avaient accompli des actes de leurs fonctions prévus par l'arrêté ministériel du 18 janvier 1887 et le décret du 29 janvier 1890 ;

« Attendu que le demandeur au pourvoi objecte vainement que l'usage des livres sus-visés n'était pas obligatoire pour les pères de famille et que ceux-ci pouvaient librement en choisir d'autres ; que cette objection n'est pas pertinente, qu'il suffit de constater que le prévenu ne pouvait sans commettre un délit provoquer les pères de famille à dessaisir les élèves d'ouvrages que l'instituteur leur avait distribués... »

— Cass. (Ch. crim.), 9 décembre 1910 :

Sur pourvoi du Procureur général de Riom, la Cour de cassation a cassé un arrêt de la Cour d'appel de Riom qui avait acquitté l'abbé T..., curé de Medeyrolles.

A retenir les attendus suivants :

« ... Attendu qu'il est constaté en fait par l'arrêt attaqué que T..., ministre du culte, s'adressant aux élèves de l'école publique communale, a, « les 10, 17 et 24 janvier 1909, prononcé à Medeyrolles, dans le lieu où s'exerce le culte, les discours ou propos ci-après : « ... Les

cours prononcé publiquement dans un lieu où s'exerce le culte ».

Les propos tenus dans une sacristie par exemple ne sauraient entraîner le délit dont s'agit.

2° Il faut que les paroles incriminées contiennent une *provocation directe* à résister à certains actes légaux (1).

« enfants qui étudieront l'*Histoire de France* de Calvet ne feront pas « leur première communion ; »

« Que ledit ouvrage d'histoire (cours élémentaire) figurait sur la liste officielle de l'enseignement primaire du département et avait été remis par l'instituteur à ses élèves ;

« Attendu que les paroles sus-relatées visaient des actes légaux de l'autorité publique ; qu'en effet, d'une part, la commission départementale du Puy-de-Dôme en désignant, sous l'approbation du recteur, le livre dont il s'agit comme propre à être mis en usage dans les écoles primaires publiques du département ; d'autre part, que l'instituteur public de Medeyrolles en prescrivant l'emploi de ce même livre et en le distribuant à ses élèves, avaient accompli des actes de leurs fonctions prévus par l'arrêté ministériel du 18 janvier 1887 et le décret du 29 janvier 1890 ;

« Attendu néanmoins que l'arrêt attaqué a relaxé T... des poursuites pour ce motif « qu'on ne rencontre pas dans ses discours ou propos la « provocation directe à résister à l'acte légal par lequel la commis- « sion du Puy-de-Dôme a, sous l'approbation du recteur, arrêté la « liste des ouvrages exclusivement admis dans les écoles publiques « d'enseignement primaire ; qu'ils contiennent seulement une provo- « cation directe à ne pas faire usage en classe d'un livre régulière- « ment inscrit sur la liste départementale » ;

« Mais attendu qu'un tel motif est contraire à l'esprit et au texte de l'article 35 de la loi du 9 décembre 1905 ; que la provocation envers des élèves à refuser de parti pris l'emploi du livre mis en usage dans l'école en vertu de la décision de la commission départementale et de l'instituteur public est, en réalité, une provocation directe à mettre obstacle à ces décisions, à empêcher leur application, et par conséquent à leur « résister » suivant les termes de l'article 35 précité ; »

(1) Un arrêt de la Cour de cassation du 4 janvier 1912 décide que

3° Il faut que l'acte auquel le ministre du culte encourage ses auditeurs à résister soit « acte légal de l'autorité publique » (1).

Or, la jurisprudence reconnaît précisément la légalité du mode d'établissement de la liste des livres tel qu'il a été fixé par l'arrêté du 18 janvier 1887. Elle considère comme imposés par un acte légal de l'autorité publique tous les livres inscrits sur la liste régulièrement dressée par la Commission départementale (2).

le fait par un ministre du culte d'avoir, dans un discours prononcé publiquement dans l'église devant des enfants qui avaient été l'objet d'une peine disciplinaire pour refus de faire usage de manuels scolaires, exprimé le chagrin que lui causait cette mesure, de leur avoir annoncé la bénédiction épiscopale et de les avoir engagés à se rendre au presbytère pour y recevoir des images, ne saurait tomber sous le coup de l'art. 35 de la loi du 9 déc. 1905, les propos tenus *visant un fait accompli* et *n'ayant pas été rapportés avec assez de certitude et de clarté pour qu'on puisse y voir une provocation directe* à la prolongation de la résistance. (Cf. *Rev. de Déf. et d'org. relig.*, 3 mars 1912, p. 88.)

(1) Cf. en ce sens : C. de Douai, 6 janvier 1909 (D. 1909. 2. 173).— C de Grenoble, 30 juin 1910 (*Rec. Gaz. Trib.*, 1910, 2e sem. 2.330).

(2) Cassation, 7 juillet 1910 (*Gaz. Trib.* 30 septembre 1910). — A cet égard, les arrêts précités des 8 et 9 décembre 1910 ne font que consacrer à nouveau la jurisprudence ci-dessus relatée. (Voir contre cette jurisprudence les commentaires de la *Gazette des Tribunaux*, du 6 janvier 1911).

— Le Tribunal correctionnel de Chinon (29 juin 1911) a décidé qu'il était nécessaire, pour que l'infraction fût commise, non seulement que le livre prohibé par le ministre du Culte fût inscrit sur la liste départementale, mais encore qu'il figurât sur les listes des ouvrages obligatoirement affectés au cours suivi par les élèves provoqués à ne pas en faire usage ; et que spécialement il n'y avait pas délit dans le fait par un ministre du culte d'avoir interdit aux élèves de cours préparatoire, élémentaire et moyen l'usage d'un manuel de morale,

3e *moyen de défense laïque.* — Les instituteurs se sont défendus eux-mêmes : leurs amicales ont notamment poursuivi les évêques devant les tribunaux civils en réparation du préjudice moral que leur avait causé la lettre pastorale du 14 septembre 1909. Nous avons précédemment étudié la question de la recevabilité de ces poursuites : nous n'y reviendrons pas.

Mais il est intéressant de signaler que les tribunaux ont retenu à la charge des évêques un véritable abus de leur droit de critique, abus constitutif d'une faute civile génératrice de dommages intérêts.

Les tribunaux civils de Reims (25 février 1910), d'Arras (25 mai 1910), de Cahors (13 juillet 1910) et la Cour d'appel de Paris (4 janvier 1911) ont condamné les évêques à des dommages-intérêts envers les Associations d'instituteurs, à raison du dommage collectif causé à l'ensemble du corps enseignant.

Ils ont jugé que les évêques avaient outrepassé les droits de la libre critique et qu'ils avaient agi avec une légèreté condamnable en dénonçant la plupart des écoles prétendues neutres comme un péril pour la foi et la vertu des élèves.

Lorsqu'en effet les évêques ont accusé les instituteurs *in globo* « d'outrager la foi de leurs élèves » de commettre « cet inqualifiable abus de confiance soit par les livres

aucun livre de ce genre, aux termes du décret du 29 janvier 1890, n'étant indiqué comme devant faire obligatoirement partie du matériel d'enseignement des élèves.

C'est une application particulièrement stricte et rigoureuse du principe suivant lequel la provocation n'est punissable qu'autant que l'acte dont elle tend à empêcher l'accomplissement s'impose légalement. (Cf. *Rev. de Déf. et d'Org. relig.*, 3 sept. 1911, p. 440.)

classiques, soit par l'enseignement oral, soit par mille industries que leur impiété leur suggère », lorsqu'ils ont reproché à la généralité des écoles laïques et spécialement à « ces écoles mixtes où l'on pratique par le mélange des enfants des deux sexes un système d'éducation contraire à la morale et tout à fait indigne d'un peuple civilisé » de mettre en danger la vertu des élèves, les évêques ne se sont pas bornés à signaler, ainsi qu'ils en auraient eu le droit, les défaillances individuelles qui se manifestent toujours dans une corporation nombreuse, si bien composée qu'elle soit ; ils ont tenté de jeter le discrédit dans toute l'étendue de la République sur le corps des instituteurs publics ; ils ont fait subir à la généralité du corps enseignant primaire, par leurs « critiques malveillantes et injustes » un préjudice moral — corporatif et collectif — dont ils lui doivent réparation.

Tel est le sens général de la jurisprudence (1).

(1) Le jugement du *Tribunal civil de Reims* du 25 février 1910 décide : « ... Qu'en abusant de leur droit de critique, en formulant arbitrairement contre les instituteurs laïques, contre les écoles neutres, certaines accusations graves, injurieuses en général, et par cela même nécessairement injustes, les prélats signataires de la lettre épiscopale ont commis une faute d'autant plus répréhensible qu'en raison de leur caractère, de leur autorité sur les esprits des fidèles, leur attaque devait atteindre plus sûrement les instituteurs, qu'on signalait comme abusant de la confiance des familles dont on ruinait ainsi l'autorité morale... »

Et il condamne le cardinal Luçon en 500 fr de dommages-intérêts envers la Fédération des Amicales des Institutrices et Instituteurs publics de France et des Colonies et l'Association fraternelle des Institutrices et Instituteurs de la Marne.

— Le *Tribunal d'Arras* prononce la même condamnation contre l'évêque d'Arras par jugement du 25 mai 1910. Nous en détachons ces attendus :

Et l'on objecterait en vain, ont décidé les tribunaux, que les allégations incriminées de la lettre pastorale se rattachent à la vie publique de fonctionnaires et ne con-

« Attendu qu'en prenant, ainsi qu'il convient, la lettre pastorale dans son ensemble, il est constant, qu'il s'agisse de l'école neutre, des livres en usage dans les écoles laïques ou de la moralité des instituteurs, que cette lettre est conçue en termes généraux visant toute l'école laïque, la collectivité des instituteurs et des institutrices, sans se borner à signaler des défaillances individuelles ; que dans toute l'étendue de la République elle frappe de discrédit l'instituteur de l'école laïque ; qu'elle a eu ainsi pour effet d'atteindre la généralité du corps enseignant des instituteurs ;

« Attendu que le droit de critique des évêques n'est pas contesté et qu'il est constant qu'ils pouvaient donner des conseils aux parents en leur rappelant leurs droits et leurs devoirs relativement à l'école mais que les instituteurs prétendent avoir souffert un préjudice résultant de ce que les évêques auraient outrepassé le droit de critique ;

« Attendu qu'il est intéressant de constater que si les évêques estimaient que dans l'intérêt de la religion et des enfants ils devaient publier la lettre pastorale du 14 septembre 1909, il est étonnant qu'ils ne se soient pas aperçus plus tôt des dangers qu'ils signalent, alors que le nombre des écoles mixtes a déjà beaucoup diminué et que certains des livres condamnés sont en usage depuis de nombreuses années ; et qu'aucun évêque n'ait songé à élever la voix avant que cette lettre ait été concertée ; qu'il apparaît clairement que cette lettre revêt le caractère de polémique à l'encontre de l'école laïque, ce qui en explique la forme inusitée... »

— Le jugement du *Tribunal de Cahors* du 13 juillet 1910 a condamné Mgr Laurans en 300 fr. de dommages-intérêts.

A retenir ce passage du jugement : « ... Attendu que les attaques contenues dans la lettre pastorale sont dirigées d'une façon générale contre l'école laïque, les livres qui y sont en usage ou la moralité des instituteurs ; que les termes dans lesquels elle est conçue ne permettent pas de déterminer quels sont les classes ou les maîtres qui sont visés ; qu'elle a été lue publiquement le même jour en chaire dans toutes les églises de France ; qu'elle jette donc le discrédit sur le corps

tiennent à leur égard ni diffamation ni injure : la règle édictée par l'article 1382 du Code civil, d'après laquelle « tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un

entier des instituteurs publics et que tout individu par le seul fait qu'il exerce cette profession, se trouve déconsidéré dans l'esprit de ceux qui ont eu connaissance de cette lettre et qui en ont admis la doctrine et les idées... »

— Enfin l'arrêt de la *Cour de Paris* en date du 4 janvier 1911, a confirmé le jugement de Reims en se basant, entre autres, sur les considérants suivants : « Considérant que ces accusations ne s'attaquent pas directement à l'école primaire laïque, à la neutralité, à ses principes, et ne restent point dans le domaine de la théorie, protégé de la façon la plus complète par la liberté de la presse et de la parole ; qu'elles s'en écartent au contraire pour critiquer la pratique même du personnel enseignant et l'accuser, sauf de rares exceptions, de manquer aux plus stricts devoirs, qu'elles affirment en effet que les instituteurs préméditent leur abus de confiance en s'ingéniant à découvrir les moyens d'accomplir ce méfait, pour lequel la plume de l'appelant n'a pu trouver une qualification assez forte ; qu'elles assurent que, personnellement en dehors des règlements, contre les règlements, ils emploient mille industries pour assouvir leur impiété et qu'elles attribuent à cette expression « industrie » un sens détourné et bas ; qu'ainsi elles accumulent, en quelques mots, les imputations de malice personnelle, d'abus de confiance préparés et répétés, de perversion périlleuse pour la vertu des enfants, surtout dans les écoles mixtes et par conséquent dans toutes les autres écoles, à un moindre degré, d'intolérance dans le service public et de violation systématique de la loi comme des instructions ministérielles ; qu'elles y ajoutent, spécialement pour les écoles mixtes que le mélange des enfants des deux sexes est admis, alors que l'appelant n'ignore point qu'en classe comme en récréation les jeunes garçons et les filles sont séparés.

« Que les maîtres sont accusés de manquer à leurs obligations par négligence ou par impiété et sont rendus personnellement responsables d'un mélange stigmatisé comme contraire à la morale et rapproché de la promiscuité d'enfants de peuplades non civilisées ; que

dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer » n'a pas été abrogée au détriment des personnes chargées d'un service public. Les instituteurs peuvent fonder une action en dommages-intérêts non seulement sur un délit d'injure ou de diffamation, mais même sur un quasi-délit d'ordre purement civil.

L'école laïque ne s'est donc pas trouvée complètement désarmée en présence des attaques dont elle a été l'objet. Il serait puéril de nier l'importance des moyens de défense que nous venons de signaler : ce sont ceux-là même — et ceux-là seuls, n'est-il pas vrai — qui ont permis à l'école laïque de repousser l'assaut de ses adversaires.

Cependant nous devons à la vérité de reconnaître l'imperfection et l'insuffisance de ces moyens de défense.

L'exclusion des enfants notamment n'est qu'un expédient peu recommandable : il est contradictoire d'as-

ces allégations sont de la plus haute gravité ; qu'elles blessent les sentiments les plus délicats et les plus énergiques des parents ; atteignent injustement les maîtres aux points les plus sensibles de leur considération et nuisent à la réputation de modestes institutrices qui n'ont parfois que ce bien et dont la sollicitude générale devrait entourer l'isolement, la faiblesse et le dévouement.

« Que l'ensemble des allégations relevées à l'encontre de l'appelant porte atteinte à la considération de beaucoup d'instituteurs pris *in globo* ; que ces allégations sont injustifiées... au moins dans leur plus important grief, relatif aux bonnes mœurs, et qu'elles constituent, à la charge du signataire, qui a outrepassé les droits de la libre critique, une faute civile dont il doit réparation... Qu'on objecterait en vain qu'il (le préjudice) se rattache à la vie publique de fonctionnaires, sans diffamation ni injure délictueuse, puisque l'art. 1382 est ainsi conçu : « Tout fait, etc...» et qu'il n'a pas été abrogé au détriment des personnes chargées d'un service public. »

treindre les enfants à l'obligation scolaire et de les exclure de l'école.

Il est profondément injuste et quelque peu immoral de punir l'enfant d'avoir obéi à son père et de le rendre responsable d'une faute dont il n'est point personnellement coupable.

D'autre part nous avons constaté que l'article 35 ne s'appliquait qu'à certains cas très strictement limités, et aux seuls ministres des cultes. Quant aux poursuites intentées par les Amicales, elles ne sont possibles qu'à la condition que les instituteurs justifient d'un préjudice collectif.

On peut donc s'expliquer que le gouvernement se soit préoccupé de couper court, d'une façon radicale et par une législation appropriée, aux campagnes dirigées contre l'école laïque dans le but d'entraver le fonctionnement normal de l'enseignement. Il n'est pas de préoccupations plus légitimes que celle-là C'est le droit, et c'est surtout le devoir de l'Etat de protéger l'école publique, comme toutes les institutions nationales, contre les critiques systématiques, contre l'hostilité haineuse de ceux qui tentent non point d'améliorer ni de réformer, mais de paralyser et de désorganiser le service public de l'enseignement.

Sans doute dans une démocratie comme la nôtre c'est le droit de tous les citoyens — laïques et religieux — de critiquer librement les institutions, les services publics et les lois ; et en matière d'enseignement notamment de critiquer les livres en usage dans les écoles, de discuter des méthodes et des programmes...

Mais lorsqu'on essaie d'introduire le désordre, l'insubordination et l'anarchie dans l'école, lorsqu'on organise des grèves d'écoliers, lorsqu'on encourage les enfants à

refuser d'étudier dans certains livres, lorsqu'on défend aux uns d'apprendre l'histoire, aux autres la morale ou toute autre matière de l'enseignement, lorsqu'on les incite à la rébellion contre l'autorité des maîtres et la discipline scolaire, il faut bien reconnaître que ces manifestations dépassent « les formes caractéristiques de la libre propagande ».

Et l'on ne peut qu'approuver le principe d'une législation qui se proposerait d'assurer l'ordre public et le respect de la loi en matière scolaire.

*
* *

Passons donc en revue les principaux projets de défense laïque proposés depuis 1908.

C'est d'abord la proposition de M. Doumergue, Ministre de l'Instruction publique, du 23 juin 1908. Elle est intitulée : « *projet de loi sur la neutralité scolaire* ». Mais c'est pure facétie ! Elle ne dit pas un mot de la neutralité scolaire !

« Sur la plainte adressée par l'inspecteur primaire au juge de paix, les peines prévues par l'article 14 de la loi du 28 mars 1882 seront appliquées au père ou au tuteur ou à la personne responsable qui sera convaincue d'avoir empêché l'enfant inscrit à une école publique d'y recevoir l'enseignement sur tout ou partie des matières déclarées obligatoires en vertu de l'article premier de ladite loi ou de faire usage en classe de livres régulièrement inscrits sur la liste départementale.

Sera punie des mêmes peines toute personne qui aura commis l'infraction qui précède, soit en prononçant un discours, soit en affichant ou en distribuant un écrit contenant une provocation directe à commettre l'infraction prévue ci-dessus (1). »

(1) (*Journal Officiel* : Annexe au procès-verbal de la séance du 25 juin 1908).

Après examen de la Commission de l'Enseignement, M. Dessoye, rapporteur, dépose le 21 janvier 1909 le projet modifié ci-après qui substitue aux pénalités de la loi de 1882, celles prévues par les articles 479 et suivants du Code pénal :

« Sur la plainte adressée par l'inspecteur primaire au juge de paix, et après un premier avertissement donné par l'inspecteur primaire, les peines prévues par les articles 479 et suivants du Code pénal seront appliquées au père, au tuteur ou à la personne responsable d'un enfant inscrit à une école publique qui aura empêché cet enfant de recevoir les enseignements obligatoires prévus par la loi du 28 mars 1882 et par les décrets et arrêtés consécutifs ou de faire usage en classe de livres régulièrement inscrits sur la liste départementale.

« Sera punie des mêmes peines toute personne qui, par excitations ou menaces à l'adresse des enfants ou des personnes responsables, aura provoqué à commettre l'infraction prévue au paragraphe précédent.

« Si un discours prononcé ou un écrit affiché ou distribué publiquement dans le lieu où s'exerce le culte contient une provocation directe à l'infraction prévue ci-dessus, l'article 35 de la loi du 9 décembre 1905 sera applicable.

« L'article 463 du Code pénal pourra toujours être appliqué. »

Entre temps M. Buisson propose d'amender simplement la loi du 28 mars 1882 sur l'obligation scolaire, en vue de mettre fin aux grèves d'écoliers et à l'interdiction des manuels.

« Les articles 12, 13 et 14 de la loi du 28 mars 1882 sur l'obligation scolaire sont modifiés ainsi qu'il suit :

« *Art. 12 nouveau.* — Lorsqu'un enfant s'est absenté de l'école six fois dans le mois pendant au moins une demi-journée, sans

justification légitime, l'inspecteur primaire, après avoir pris l'avis du maire sur la situation de la famille et la validité des motifs, envoie la liste des absences au juge de paix en y joignant l'avis du maire et son avis personnel.

« Le juge de paix saisi, s'il estime qu'il y a infraction, adresse aux parents ou aux personnes responsables une admonestation sous forme d'avertissement sans frais.

« S'il y a récidive dans les douze mois qui suivront la première infraction, le juge de paix fera comparaître, en audience publique, les parents ou les personnes responsables pour s'entendre condamner à une amende de 1 à 5 francs dont le produit sera versé à la caisse des écoles de la commune du délinquant.

« En cas d'une nouvelle récidive, l'infraction sera considérée comme une contravention et pourra entraîner condamnation aux peines de police, conformément aux articles 479, 480 et suivants du Code pénal.

« L'article 463 relatif aux circonstances atténuantes est applicable.

« *Art. 13 nouveau.* — Les dispositions de l'article 12 nouveau sont applicables à tout empêchement apporté par les parents ou personnes responsables à la participation régulière de l'enfant aux exercices obligatoires de l'école.

« *Art. 14 nouveau.* — L'article 35 de la loi du 9 décembre 1905 est applicable aux actes tendant à mettre obstacle à l'exécution des lois sur les obligations scolaires. »

Au mois de février 1911, on annonce que MM. Dessoye, Steeg, Thalamas, Bouffandeau et Buisson, vont déposer l'amendement suivant à la loi de finances.

« Des commissions scolaires cantonales, composées du juge de paix, président ; de l'inspecteur primaire, membre de droit ; de deux délégués cantonaux, désignés par leurs collègues ; deux instituteurs ou institutrices en exercice ou en retraite, désignés par leurs collègues du canton ; deux pères ou mères d'enfants

fréquentant l'école publique, désignés par l'inspecteur d'académie sur une liste dressée par les conseils municipaux à raison de deux par commune, remplaceront les commissions scolaires municipales instituées par les lois des 28 mars 1882 et 30 octobre 1886.

« Ces commissions statueront, dans ces conditions, et appliquant les peines prévues par les lois précitées, sur les infractions à la loi d'obligation scolaire et sur le fait, par le père, le tuteur ou la personne responsable d'un enfant inscrit à une école publique,d'empêcher cet enfant de participer aux exercices réglementaires de l'école ou de se servir de livres dont l'usage dans les écoles est régulièrement autorisé.

« A Paris et à Lyon, il y aura une commission scolaire par arrondissement.

« Sera punie des peines prévues par les articles 479, 480, 482 et 483 du Code pénal, toute personne qui, en agissant directement et spécialement soit sur un enfant inscrit à une école publique, par dons, promesses, menaces, violences ou voies de fait, soit sur les parents, tuteurs ou personnes responsables de cet enfant par les mêmes moyens ou en leur faisant craindre de perdre leur emploi ou d'exposer à un dommage leur personne, leur famille ou leur fortune, aura empêché cet enfant de participer aux exercices réglementaires de l'école ou de se servir de livres dont l'usage dans les écoles est régulièrement autorisé » (1).

Mais le dépôt de quelque centaine d'amendements empêche ce projet de venir en discussion.

Et le 29 mai 1911. M. Steeg, Ministre de l'Instruction publique, dépose sur le bureau de la Chambre un nouveau projet « *relatif aux entraves apportées au fonctionnement de l'enseignement primaire public.* »

(1) *J. Off.*, 14 février 1911.

Article unique.

« Seront punis d'une amende de seize francs (16 fr.) à deux cents francs (200 fr.) et d'un emprisonnement de six jours à deux mois ou de l'une de ces deux peines seulement, ceux qui, par dons, promesses, violences, voies de fait, menaces, abus d'autorité ou de pouvoir ou par tout autre moyen de contrainte, auront provoqué directement soit à résister aux lois ou aux actes légaux de l'autorité publique relatifs à l'enseignement primaire public, soit à faire obstacle à l'accomplissement des exercices réglementaires de l'école publique.

« L'article 463 du Code pénal est applicable aux délits visés par le paragraphe précédent (1). »

Le 17 novembre suivant M. Steeg dépose un nouveau projet « *destiné à assurer la fréquentation et la défense de l'école primaire publique.* » Ce texte prévoit, en ses deux premiers titres, des sanctions de nature à fortifier le principe de l'obligation et institue auprès de chaque école un conseil comprenant à côté de l'élément administratif un délégué cantonal et deux parents d'élèves. Le troisième titre qui concerne spécialement la défense de l'école laïque reproduit le projet du 29 mai précédent.

Enfin le ministère de M. Poincaré n'a point voulu déroger à la tradition ; et le 26 février 1912, M. Guist'hau, ministre de l'Instruction publique, a déposé à son tour son projet « *sur la défense de l'école laïque* ».

« ARTICLE PREMIER. — Quiconque par violences, menaces ou abus d'autorité aura déterminé les père, mère, tuteur ou personnes ayant charge de l'enfant, à retirer cet enfant d'une école pri-

(1) (*J. Off.*, Annexe au pr. verb. de la séance du 29 mai 1911).

maire publique ou à l'empêcher de participer aux exercices qui y sont réglementairement imposés, sera puni des peines prévues aux articles 479 et suivants du Code pénal.

« Art. 2. — Sera punie des mêmes peines toute personne qui, ayant pénétré dans les locaux scolaires, troublera le fonctionnement régulier de l'école. »

Est-ce donc le dernier texte qu'on nous proposera ! — Oh, que non pas ! Nous en verrons bien d'autres !

Au surplus le texte proposé par M. Guist'hau, encore qu'il nous semble à certains égards préférable aux projets antérieurs aujourd'hui caducs, ne laisse pas de soulever de graves objections.

Nous avons lieu de craindre, en premier lieu, qu'à la faveur de son imprécision cette disposition ne crée un véritable délit d'opinion. Nous entendons bien que pour encourir les pénalités prévues il faudrait se rendre coupable de *violences*, ou de *menaces*, ou d'*abus d'autorité* : les dons et promesses qui figuraient dans les projets antérieurs, n'entraîneraient plus, semble-t-il, l'application de ces pénalités, — à moins qu'on ne veuille comprendre les dons et promesses dans les abus d'autorité.

Or, si la répression des violences nous semble toujours légitime, la répression des menaces et surtout des abus d'autorité nous apparaît grosse de dangers.

Lorsqu'une personne quelconque, ministre du culte, journaliste ou autre, dira qu'un manuel scolaire contient des enseignements contraires à la religion, lorsqu'elle menacera de peines spirituelles et de sanctions religieuses ceux qui liraient ce manuel, tombera-t-elle sous le coup de la loi ? Si oui, que deviendront la liberté de la parole, et la liberté de la presse ?...

Par ailleurs qui nous définira l'abus d'autorité? C'est une monstruosité juridique que d'en vouloir faire un délit. Je défie bien le juriste le plus subtil de m'indiquer le critérium objectif à l'aide duquel il distinguera ce délit nouveau. Où donc commence l'abus d'autorité, et où donc en finit l'usage légitime? C'est une question d'appréciation toute subjective.

Sans doute on peut supposer qu'une jurisprudence plus ou moins stable réussirait à fixer peu à peu les limites d'application du texte législatif. Et ce ne serait pas la première fois que les tribunaux, suppléant à l'insuffisance... du législateur, se verraient obligés non plus seulement de *dire le droit*, mais encore de *faire la loi*. Mais ce n'est là que de l'empirisme juridique : c'est la porte ouverte à l'arbitraire!

Pour qu'une semblable loi n'apportât pas quelque grave atteinte au droit de critique et de discussion, à la liberté de la presse et de la parole il faudrait en remanier le texte et en préciser la portée.

Il est plaisant, au surplus, de constater combien est défectueuse la rédaction définitive qu'on nous propose, revue et corrigée par trois ministres successifs de l'Instruction publique!

Le projet de M. Guist'hau punit les tiers qui, exerçant une pression abusive sur les parents, les déterminent : 1° ou bien à retirer leurs enfants de l'école laïque ; 2° ou bien à empêcher leurs enfants de participer aux exercices réglementaires de l'enseignement. Il ne punit point les parents eux-mêmes qui interdisent à leurs enfants, de leur propre autorité, de participer à ces mêmes exercices réglementaires. Par une invraisemblable anomalie, il réprime la désorganisation de l'enseignement quand

elle est *indirectement* provoquée par des tiers ; il l'accepte quand elle est *directement* provoquée par les parents.

* * *

Enfin le plus grave reproche que méritent à nos yeux les projets de défense laïque, c'est d'avoir été conçus *ab irato*, dans un esprit quasi exclusif de lutte anticléricale.

Les politiciens à courte vue ne s'imaginent pas combien lourde et grossière est leur erreur — de supposer qu'il suffit, pour assurer le respect d'une institution, de l'entourer de tout un appareil de répression hérissé de sanctions et de pénalités.

Tel est pourtant l'objet unique et le but essentiel des projets de défense laïque tels que les ont conçus leurs auteurs. Et c'est leur vice initial et profond. Car c'est folie, en vérité, et c'est l'indice d'une étroitesse navrante d'esprit et de pensée que de vouloir résoudre par une loi de circonstance qui ne serait qu'un engin de guerre, un problème aussi vaste et aussi complexe que le problème scolaire.

Derrière les maladresses et les exagérations des adversaires de l'école laïque il est au moins une idée juste, dont personne ne devrait contester la légitimité. C'est cette idée que les parents ont le droit de collaborer à l'instruction et à l'éducation de leurs enfants, de contrôler et de surveiller l'enseignement, d'exiger enfin des maîtres le respect de la neutralité scolaire.

La répression des attaques dirigées contre l'école laïque risquera par suite de paraître injuste et odieuse tant qu'on n'aura pas garanti aux parents l'exercice de leurs droits en

matière scolaire. Dans un texte isolé, la défense laïque aura le caractère d'une mesure d'exception. Dans une loi fragmentaire elle prendra un air de menace et de provocation qui lui donnera une apparence de persécution religieuse.

Et de fait la méthode en faveur dans les milieux politiques, c'est la manière forte, les moyens de coercition, la politique du coup de poing !

Nous préconisons une autre méthode : plus juste et plus équitable, et partant plus efficace : c'est celle qui consisterait à concilier dans un juste équilibre les droits respectifs et les devoirs réciproques de l'Etat, des parents et des maîtres. Les dispositions tendant à assurer la défense de l'école laïque trouveraient alors leur place normale dans une législation organique, dans une œuvre d'ensemble qui traiterait avec toute l'ampleur qu'elle comporte la question des rapports de la famille et de l'école.

Ah si l'on prenait la peine d'y réfléchir ; si l'on n'était pas aveuglé par les haines de partis, c'est là qu'on chercherait la solution du problème scolaire de la défense laïque. C'est *par la garantie légale des droits de la famille qu'on justifierait la répression légale des entraves au fonctionnement de l'enseignement.*

CHAPITRE III

LA VICTOIRE DE L'IDÉE LAIQUE

Si la question de la défense laïque était solutionnée dans un esprit libéral, celle de la neutralité scolaire serait elle-même bien près d'être résolue. Il nous semblerait possible en effet d'entrevoir, par de là les violences de l'heure présente, la réalisation prochaine d'une ère d'apaisement sur le terrain de l'école. Et nous trouverions, jusque dans les plus âpres critiques formulées hier contre l'école laïque, au plus fort de la bataille, un gage de paix pour demain.

Le reproche en effet qu'adressaient les évêques aux instituteurs, avec la véhémence que l'on sait, de violer la neutralité solennellement promise par le législateur, n'impliquait-il pas leur adhésion au principe même de la neutralité scolaire?

Sans doute l'Eglise est convaincue que l'école laïque ne peut donner une éducation morale complète, intégrale. Elle se renierait elle-même si elle ne préférait l'enseignement religieux à l'enseignement laïque, et si elle n'affirmait pas cette préférence au nom même de sa doctrine immuable et éternelle. Et voilà pourquoi les Souverains Pontifes ont toujours condamné, en tous temps et en

tous pays, le principe de la laïcité : la lettre pastorale du 14 septembre 1909 ne faisait que rappeler aux catholiques de France la pure doctrine de l'Eglise universelle.

Mais s'il fallait s'en tenir à la rigueur de cette thèse il ne resterait à l'Eglise d'autre refuge que la théocratie, d'autre but que d'absorber en elle-même, dans la confusion du spirituel et du temporel indissolublement unis, toutes les manifestations, morales, religieuses, politiques et sociales de la vie humaine. Mais qui donc, en France, oserait aujourd'hui, — dans le clergé même — se faire le champion de la théocratie?

Avec un sens politique qui n'est pas le moindre élément de son génie, l'Eglise a su accommoder l'intransigeance de sa doctrine aux nécessités de la pratique...

Et voilà pourquoi nous osons croire que la lutte autour de l'école ne sera pas éternelle, et que le jour pourrait être proche où le principe de l'école laïque ne sera plus sérieusement combattu par personne dans ce pays.

Nous avons vu récemment les évêques de France envisager successivement les deux points de vue que nous venons de distinguer : c'est au point de vue théologique et doctrinal qu'ils se plaçaient en 1909 lorsqu'ils rappelaient la thèse de l'Eglise en matière d'enseignement.

C'est au point de vue pratique, et avec le souci de s'adapter aux réalités sociales qu'ils se plaçaient en 1908 lorsqu'ils reconnaissaient que les lois Ferry pouvaient donner aux catholiques « une sécurité relative», lorsqu'ils demandaient eux-mêmes que ces lois fussent « loyalement observées », lorsqu'ils acceptaient enfin « l'honnête neutralité ».

Et il nous est précieux de constater que ce n'était

point là un acte de loyalisme isolé. Mgr Ricard, archevêque d'Auch, lisait au mois de juillet 1909 une déclaration dans laquelle il disait au Procureur de la République d'Auch : « ... Ce n'est pas l'école, même neutre, telle que l'a conçue la loi, que vise ma condamnation, mais certaines écoles qui dénaturent celle qu'a voulu le législateur. *En condamnant celles-ci, je rends un hommage indirect à celles-là.* ».

L'idée laïque est tellement entrée dans nos mœurs qu'il est arrivé à des évêques non seulement d'en tolérer le principe, mais d'en réclamer l'application. Le 19 décembre 1910, Mgr Villars, évêque d'Autun, disait au Congrès des Œuvres sociales : « Nous ne sommes pas les ennemis des instituteurs. *Nous ne leur demandons pas de soutenir la religion, mais seulement d'être neutres. A chacun le sien !* Aux instituteurs, l'instruction, aux prêtres l'éducation religieuse. Si on n'avait pas mis dans les écoles des livres défigurant la religion et la morale, jamais les évêques ne seraient intervenus. Qu'on nous donne la paix ! »

Et c'est la paix aussi qu'invoquait l'évêque de Nice ; mieux encore, c'est la paix qu'il offrait aux instituteurs laïques lorsqu'il disait en un geste éloquent et généreux : « Je ne me pardonnerais pas pour ma part de troubler la paix là où je puis la maintenir sans y sacrifier ma conscience et la vôtre, et je croirais faire acte non seulement indigne d'un évêque et d'un chrétien, mais acte de mauvais citoyen si, sans y être obligé par un devoir impérieux, je suscitais et j'entretenais dans nos paroisses cette lutte intestine entre l'instituteur, les familles et le curé, *que d'autres exploitent un peu au profit d'intérêts politiques*, car je n'en sais pas de plus capables de déchirer les en-

trailles de notre pays qui n'eut jamais plus besoin d'apaisement et d'union. Aussi vous m'en êtes témoins, Messieurs, je vous ai toujours conseillé autant qu'il dépendait de vous de vous faire de l'instituteur un ami, ou si votre amitié lui paraît trop compromettante de conquérir au moins sa bienveillance et sa sympathie en lui témoignant d'abord la vôtre, de l'honorer et de le soutenir au besoin, de le défendre vis-à-vis des parents parfois injustes et ingrats, dans sa rude et noble mission, avec autant de sincérité que de discrétion, en un mot d'accomplir envers lui le précepte évangélique : « Faites aux autres ce que vous voudriez qui vous fût fait à vous-mêmes. »

C'est encore Mgr Mignot qui disait : « Si nous ne pouvons consentir à voir dans l'école neutre telle qu'elle est établie et pratiquée la formule définitive de l'enseignement et de l'éducation nationale, cependant nous ne méconnaissons pas les vérités et les bonnes volontés qui s'y manifestent : nous ne marchandons ni notre estime ni notre confiance à la majorité des membres de l'enseignement public, qui ont la loyauté et la délicatesse d'accomplir leurs fonctions avec une haute conscience de leur responsabilité et un sincère respect des convictions et de la foi des familles. »

Ainsi, les catholiques qui ont quelque sens des réalités de leur temps ont compris qu'il serait injuste et vain de persister dans leur attitude première d'opposition systématique au principe de la neutralité scolaire (1).

(1) M. Fonsegrive, notamment, déclare très loyalement qu'il *faut accepter ce fait de la neutralité* :

« L'Etat ancien, dit-il, était religieux, chrétien, parfois catholique, toujours spiritualiste ; conformiste, donc intolérant.

L'Etat moderne ne veut plus être intolérant, il n'est plus confor-

Et les dernières objections contre la neutralité s'évanouissent en présence des faits qui les réfutent. Si les familles, en effet, croient utile de compléter l'éducation laïque, si elles estiment qu'il est nécessaire de fonder la morale sur une métaphysique et d'en chercher l'origine et les sanctions dans une religion, ne leur est-il pas loisible de donner à leurs enfants, en dehors de l'école, tels enseignements religieux qu'il leur convient?

L'école laïque ignore tous les dogmes, toutes les croyances religieuses et métaphysiques. Elle n'est ni religieuse ni antireligieuse, mais simplement areligieuse.

Certains, il est vrai, de droite et de gauche, lui en font grief. Les uns — ce sont des catholiques — lui reprochent son silence en cette matière comme une injure; les autres — ce sont des libres-penseurs — le lui reprochent comme une abdication.

Aux premiers nous répondrons : « ... Ce silence en lui-même n'a rien d'irrespectueux. Il est au contraire une forme du respect, une des formes les plus élevées! » Et c'est un catholique qui en fait l'aveu, c'est M. Fonsegrive qui leur en donne la raison lorsqu'il ajoute : « Personne ne songera à se scandaliser, non pas même à s'étonner, si un mathématicien, ou si un chimiste, ou si un biologiste ne parlent dans leurs leçons ni de Dieu ni

miste ; il est, comme on dit, « laïcisé », il s'ensuit qu'il est neutre, qu'il ne peut être que neutre, et que dans ses écoles la neutralité s'impose. Essayer de remonter ce courant, de revenir à l'école d'Etat surveillée par le curé est aussi impossible que de rétablir en France l'Inquisition.

Il convient donc de ne pas user ses forces à une tâche impossible... »

(Fonsegrive: l'*Etat moderne et la neutralité scolaire*, p. 62).

de l'âme ni de la destinée humaine. Leur raison est assez bonne et valable ; c'est que ces sujets n'entrent pas dans leur enseignement. Ils les laissent au théologien ou au philosophe. De même si l'instituteur s'abstient de parler *ex professo* de métaphysique ou de religion, son silence ne prouvera pas qu'il estime négligeables ces sujets qu'il s'interdit. Il reconnaîtra simplement par là son incompétence. »

Aux seconds nous répondrons : « Si quelqu'un se figure que plus combative l'école laïque serait plus laïque, qu'elle remplirait mieux son office social en rendant à ses adversaires coups pour coups et injures pour injures, c'est qu'il n'a pas encore compris le principe même de la laïcité. » Et c'est un libre-penseur, c'est M. Buisson qui le leur affirme !

Qu'est-ce à dire sinon que le cléricalisme qui rêve de « faire rentrer Dieu à l'école », et le laïcisme agressif qui veut y « tuer Dieu », (et qui n'est, en définitive – M. Aulard nous pardonne ! — que du cléricalisme à rebours), émettent l'un et l'autre des prétentions inadmissibles qui se heurtent aux mêmes objections de principe.

Et parce que nous ne voulons pas qu'on puisse accuser la République de vouloir brimer les consciences, nous restons fidèle à la grande tradition ferryste ; nous persistons à voir dans la neutralité scolaire la meilleure garantie de la liberté, et nous nous refusons à opposer la notion de la laïcité à la notion de la neutralité qui ne sont à nos yeux que l'expression d'une même idée.

*
* *

Nous ne nous dissimulons pas que l'enseignement laïque, enfermé dans le cercle restreint des idées incon-

testées a quelque chose d'un peu étroit et que le concept de la neutralité scolaire a quelque chose d'un peu négatif. C'est la faiblesse de l'école laïque.

Mais combien de fois cette faiblesse n'est-elle pas compensée par la vertu qui lui est propre!

L'école laïque, en effet, porte en elle-même l'affirmation généreuse d'un idéalisme très élevé. Son existence même comporte une haute moralité.

Elle apprend aux enfants appartenant à toutes les confessions, à toutes les opinions, à se tolérer, disons mieux, à se respecter les uns les autres. Elle les incite à penser, par son exemple même, que malgré les divergences d'opinions et de croyances les hommes d'une même nation peuvent et doivent vivre dans une entente commune. Elle favorise en eux l'éclosion de cet esprit de fraternité et de sociabilité de quoi est faite l'âme de la nation et sans lequel se dissocierait la patrie.

Seule, elle possède ce privilège de pouvoir ignorer tout ce qui divise, de pouvoir enseigner tout ce qui rapproche, tout ce qui unit.

Elle pousse jusqu'au scrupule le respect de la liberté de conscience; elle met sa gloire à ne rien entreprendre sur la conscience de l'enfant, « la plus vénérable de toutes les consciences », à ne pas abuser de sa faiblesse, à ne pas forcer son cœur innocent et ingénu.

Elle a cette ambition très noble d'enseigner sur les mêmes bancs tous les enfants, riches et pauvres, de la patrie, dans une atmosphère de sérénité et de paix.

Elle a cette ambition très patriotique de n'être point une école de haine, une école de discorde, une école de combat, mais d'être, selon le mot de Michelet « une école de fraternité française. »

Et qu'on ne dise pas que cette école est fondée sur une négation parce qu'elle se réclame de la neutralité religieuse ! Car elle a un idéal, l'idéal de la solidarité humaine ; car elle a une foi, la foi dans le progrès ; car elle a une religion, la religion de la justice ; mais une religion, une foi, un idéal essentiellement humains qui, étant distincts des religions révélées, des dogmes confessionnels et des croyances supra terrestres, ne peuvent ni les favoriser ni les contredire.

Elle a donc une philosophie qui se caractérise parce qu'elle est, plutôt qu'une philosophie morale, une philosophie sociale.

Il est vrai qu'après lui avoir reproché de n'en point avoir, on lui reproche d'avoir celle-là. Cette philosophie, dit-on, c'est la philosophie officielle de l'Etat athée ; c'est le positivisme !

Entendons-nous : l'enseignement laïque est positiviste, nous le voulons bien, en ce sens qu'il s'abstient systématiquement de résoudre les questions ultimes. Mais le positivisme scolaire, le positivisme de l'école primaire n'est point un positivisme doctrinal : c'est un positivisme de méthode.

Qu'est-ce à dire ? L'école laïque ignore, et veut ignorer les questions religieuses et métaphysiques, non pas parce que son opinion est faite sur ces questions, et qu'elle les croit insolubles et négligeables ; mais parce qu'elle s'interdit précisément d'avoir une opinion sur ces questions qu'elle réserve, sans les préjuger, comme étant étrangères à sa compétence.

Elle laisse aux familles, aux églises, aux sociétés spirituelles de toutes sortes le soin d'initier les enfants, si elles

le jugent bon, aux problèmes de la destinée humaine et de la vie future.

Elle ne cherche point à tarir dans l'âme des enfants les sources éternelles de la vie spirituelle. Elle ne cherche à ruiner aucune des formes de la pensée, aucune des aspirations du cœur, aucun des rêves, aucune des espérances de l'humanité.

Et parce qu'elle respecte, et parce qu'elle protège la liberté de toutes les croyances dans le sanctuaire inviolé de la conscience intime de chacun, nous avons le droit de dire que l'école laïque est la véritable école libre.

Ah nous n'aurions pas peur quant à nous du monopole de l'école laïque qui se prépare et ce serait un beau rêve à réaliser que celui d'une école commune à tous les enfants de France, si l'on voulait bien consentir à ce qu'elle ne puisse être l'école du gouvernement, ni l'école d'un parti, ni l'école de l'Etat, mais l'école de tout le monde, une *école nationale* qui se donnerait pour tâche d'enseigner la jeunesse dans le triple intérêt de l'enfant, de la famille et de la Société, — par la triple collaboration permanente et organisée de l'Etat, des parents et des maîtres.

Mais pour achever ce rêve plus qu'à demi ébauché déjà, pour échapper au cauchemar du monopole tyrannique il faudra avoir jusqu'au bout le courage et la probité de rester fidèles à la neutralité scolaire, dont nous pensons avoir établi la *possibilité* et prouvé la *nécessité* ; dont nous croyons avoir dégagé la *philosophie profonde* et démontré la *vertu éducative* (1).

(1) Il est bien entendu que tout ce que nous avons dit de la neutralité scolaire ne s'applique qu'à l'enseignement primaire. Nous estimons que dans l'enseignement secondaire, il ne saurait plus être question de neutralité, mais seulement d'impartialité.

TROISIÈME PARTIE

DE L'OPPORTUNITÉ D'UNE LÉGISLATION NOUVELLE SUR LA RESPONSALILITÉ DES INSTITUTEURS A RAISON DE LEUR ENSEIGNEMENT

SECTION I

Exposé juridique de la législation proposée

CHAPITRE PREMIER

TEXTE DES PROJETS

Il nous reste à examiner les divers projets de lois qui ont été proposés relativement à la responsabilité que peuvent encourir les instituteurs publics à raison de leur enseignement.

Citons d'abord pour mémoire le projet de M. Joly, du 29 juin 1908 qui avait surtout pour objet de provoquer le dépôt d'un projet gouvernemental.

Il était ainsi conçu :

ARTICLE UNIQUE

« L'article 30 de la loi du 30 octobre 1886 sur l'enseignement primaire est modifié comme suit :

« Art. 30, § 1er. — Les articles 1382, 1383 et 1384 du Code civil ne sont pas applicables aux fonctionnaires de l'enseignement primaire public à l'occasion de l'application du dévelop-

pement et de l'interprétation des programmes, méthodes et règlements édictés par le Conseil supérieur de l'Instruction publique, dans l'exercice de leurs fonctions, ces fonctionnaires relevant exclusivement, en la matière, des tribunaux universitaires institués par la présente loi.

« § 2. — Les peines disciplinaires applicables au personnel de l'enseignement primaire public sont : 1° la réprimande ; 2° la censure ; 3° la révocation ; 4° l'interdiction pour un temps dont la durée ne pourra excéder cinq années ; 5° l'interdiction absolue » (1).

Le lendemain M. Doumergue, Ministre de l'Instruction publique, déposait sur le bureau de la Chambre des Députés un projet de loi « *sur la responsabilité des membres de l'enseignement public pour fautes commises dans l'exercice de leurs fonctions* » :

ARTICLE PREMIER

« Tout père de famille ou toute personne responsable d'un enfant peut saisir l'autorité académique d'une plainte contre un membre de l'enseignement public, à raison de faits accomplis dans l'exercice de sa fonction. Le Recteur, s'il s'agit d'un membre du personnel de l'enseignement secondaire ; l'Inspecteur d'académie, s'il s'agit d'un membre du personnel de l'enseignement primaire, fera procéder à une enquête au sujet des faits relevés à la charge du fonctionnaire incriminé. Il devra en outre, dans le délai de deux mois, faire connaître à l'auteur de la plainte les résultats de l'enquête effectuée et l'aviser de la suite qui y aura été donnée.

ART. 2.

« L'Etat est responsable de tous les dommages imputables à la faute personnelle des membres de l'enseignement public et résul-

(1) *Journal Officiel*. Annexe à la séance du 29 juin 1908).

tant de propos ou d'écrits émanant d'eux pendant l'exercice de leurs fonctions, sauf dans le cas où ces propos ou écrits constituent des crimes ou des délits.

« Toute action en réparation des dommages ci-dessus spécifiés doit être dirigée contre le Préfet du département, représentant l'Etat, et portée devant le tribunal civil ou le juge de paix du lieu où le dommage aura été causé. Toutefois, l'Etat pourra toujours mettre en cause les membres de l'enseignement public, auteurs des dommages, à l'effet de se faire garantir par eux des condamnations encourues, sans préjudice de l'action disciplinaire qu'il pourra exercer de ce chef à leur égard (1). »

Après examen de la proposition de M. Doumergue par la Commission de l'Enseignement un nouveau projet de loi fut déposé, le 21 janvier 1909, par M. Dessoye, au nom et comme rapporteur de la Commission.

ARTICLE PREMIER

« A la suite de toute plainte qui lui serait adressée par le père, le tuteur ou la personne responsable d'un enfant inscrit à une école, un collège ou un lycée, contre un membre de l'enseignement public, à raison de faits accomplis dans l'exercice de sa fonction, le recteur s'il s'agit d'un membre de l'enseignement secondaire, l'inspecteur d'académie, s'il s'agit d'un membre de l'enseignement primaire, communiquera la plainte au fonctionnaire incriminé et fera procéder à une enquête sur les faits relevés à sa charge. Il devra dans le délai de deux mois, par réponse motivée, faire connaître à l'auteur de la plainte et au fonctionnaire qui en aura été l'objet, les résultats de l'enquête effectuée et les aviser de la suite qui y aura été donnée.

ART. 2.

« La responsabilité civile de l'Etat est substituée à celle des membres de l'enseignement public pour les dommages résultant

(1) (*J. Off.* du 30 uin 1908. (Annexe à la 2e séance).

de faits accomplis par eux au préjudice des élèves pendant les heures de scolarité réglementaires et pendant le temps consacré aux œuvres complémentaires de l'école, lorsque ces œuvres sont dirigées ou surveillées par des membres de l'enseignement public.

« Le membre de l'enseignement public ne pourra être mis en cause par la partie lésée que si le dommage résulte d'un fait qualifié crime ou délit par la loi pénale et commis par lui.

« Toute action en responsabilité de l'Etat doit être dirigée contre le préfet du département représentant l'Etat et portée, suivant le cas, devant le tribunal civil ou le juge de paix du lieu où le dommage aura été causé, dans le délai d'un an à compter du jour où le fait dommageable se sera produit.

« Toutefois, l'Etat pourra toujours exercer un recours contre les membres de l'enseignement public, lorsque les condamnations seront devenues définitives, afin de se faire indemniser par eux du montant des condamnations prononcées, sans préjudice de l'action disciplinaire qu'il pourra exercer de ce chef à leur égard (1). »

Ces projets de lois ont été présentés par leurs auteurs comme étant destinés à déterminer les garanties accordées aux pères de famille en vue de leur permettre d'obtenir réparation des fautes commises par les membres de l'enseignement public dans l'exercice de leurs fonctions (2).

Nous verrons par la suite que ce n'était là sans doute qu'une apparence, une précaution oratoire, et que ces projets ont en réalité pour but de donner plutôt certaines garanties aux instituteurs qu'aux pères de famille.

Quoi qu'il en soit, la législation proposée prétend offrir

(1) Cf. *J. Off.* Annexe à la séance du 21 janvier 1909.

(2) Cf. Exposé des motifs des projets Doumergue. Dessoye.

aux parents deux sortes de garanties La première leur reconnaît le droit de saisir d'une plainte les supérieurs hiérarchiques des instituteurs. La deuxième leur donne le droit de poursuivre l'Etat en réparation du dommage que peut leur avoir fait subir un membre de l'enseignement public agissant dans l'exercice de ses fonctions.

Examinons donc successivement ces deux points.

CHAPITRE II

RÉGLEMENTATION DU DROIT DE PLAINTE

La garantie du droit de plainte n'est que l'application aux instituteurs d'une règle générale applicable à toute l'administration française.

On peut se demander s'il est véritablement nécessaire de consacrer, dans un texte législatif visant spécialement les fonctionnaires de l'enseignement, la légitimité dès longtemps reconnue du *recours hiérarchique*.

Nous ne contestons pas du moins qu'il peut être utile en l'espèce, s'agissant de faits qui n'ont pour témoins que des enfants dont la mémoire est fugitive, de fixer le détail de la procédure d'enquête des recours hiérarchiques exercés contre les instituteurs, quand ne serait-ce que pour en abréger les délais.

Nous ne pouvons qu'approuver à cet égard le projet qui spécifie qu'après avoir communiqué la plainte au fonctionnaire incriminé et procédé à une enquête sur les faits reprochés, l'inspecteur d'Académie devra dans un délai de deux mois faire connaître par réponse motivée à l'auteur de la plainte et au fonctionnaire qui en aura été l'objet les résultats de l'enquête effectuée et les aviser de la suite qui y aura été donnée.

Mais les projets de MM. Doumergue et Dessoye ne prévoient aucune sanction au défaut de réponse de l'Administration. Il faut supposer que passé le délai de deux mois un second recours hiérarchique s'ouvrirait devant le ministre dans les conditions habituelles du droit commun.

La loi du 17 juillet 1900 en effet déclare que si l'autorité saisie du recours hiérarchique reste quatre mois sans répondre, ce silence équivaut au rejet de la réclamation « et les parties peuvent se pourvoir devant le Conseil d'Etat ».

Nous estimons que la législation présente permet au père de famille d'exercer un recours pour excès de pouvoir contre le ministre de l'Instruction publique qui rejetterait sa réclamation ou négligerait d'y répondre.

C'est ainsi, par exemple, qu'un recours pour excès de pouvoir peut être formé devant le Conseil d'Etat contre la décision du ministre qui, saisi d'une demande d'interdiction d'un livre scolaire, fondée notamment sur ce que ce livre porte atteinte à la neutralité religieuse, refuserait de l'accueillir (1).

Que l'on réglemente le droit de plainte des parents :

(1) En ce sens et sur les conclusions conformes de M. Pichat, commissaire du gouvernement le Conseil d'Etat a décidé dans un arrêt récent (13 janv. 1911. Aff. Porteret), qu'il appartient aux parents, s'ils estiment que les livres mis en usage dans les écoles sont rédigés en violation du principe de la neutralité scolaire, de porter leurs réclamations devant les autorités compétentes : ils ont notamment le droit de demander au ministre de l'Instruction publique de prononcer par application de l'article 4 de la loi du 27 février 1880, l'interdiction des livres approuvés par le Recteur *sauf à se pourvoir ensuite devant le Conseil d'Etat pour excès de pouvoir.* (Cf. *Gaz. Trib.*, 19 fév. 1911).

rien, nous l'avons dit, ne nous semble plus légitime. Mais il serait pour le moins singulier que sous couleur de leur accorder une garantie nouvelle on fit mine d'ignorer, à leur détriment, les sanctions ordinaires dont notre droit actuel accompagne déjà l'exercice du recours hiérarchique.

CHAPITRE III

ARGUMENTATION EN FAVEUR DE LA SUBSTITUTION DE LA RESPONSABILITÉ DE L'ETAT A LA RESPONSABILITÉ DES INSTITUTEURS

La seconde partie des projets de MM. Doumergue et Dessoye concerne spécialement la responsabilité civile que peuvent encourir les membres de l'enseignement public à raison des fautes commises par eux dans l'exercice de leurs fonctions.

Le but et l'objet de ces dispositions est de substituer la responsabilité de l'Etat à la responsabilité des instituteurs pour toutes les fautes personnelles dont ceux-ci peuvent se rendre coupables : elles spécifient expressément que l'instituteur ne pourra désormais être poursuivi directement par les parents que s'il a commis un crime ou délit.

Nous allons, conformément à la méthode à laquelle nous n'avons cessé de nous astreindre au cours de cette étude, exposer tout d'abord, sans les juger, les arguments invoqués à l'appui des projets dont s'agit. Nous nous réservons d'en apprécier ensuite la valeur.

Le premier argument qu'on invoque nous est déjà connu : c'est celui-là même qui a inspiré tous les projets de défense laïque.

Il faut mettre un terme, dit on, aux entreprises de désorganisation de l'enseignement public. Il n'est pas admissible qu'on permette aux particuliers d'entraver le fonctionnement normal et régulier de l'école par la menace perpétuelle de procès en responsabilité qui n'ont d'autre but que de paralyser les maîtres dans l'accomplissement de leur tâche. Il faut couper court à l'action concertée, à la tactique nouvelle du parti clérical qui ne cherche prétexte en de prétendues violations de la neutralité que pour combattre et discréditer l'école laïque.

A cet argument de fait viennent s'ajouter des arguments plus spécialement juridiques.

Et tout d'abord, dit-on, il convient de poser en principe que c'est l'État qui enseigne. C'est l'État qui dresse les programmes scolaires et détermine les méthodes à suivre. C'est en son nom que l'enseignement est donné, par des maîtres qu'il choisit lui-même et à qui il délègue ses pouvoirs sans que les particuliers aient à intervenir dans cette délégation.

N'est-il pas logique dès lors que l'État se porte garant de tous les actes de ses subordonnés (1) ?

On va plus loin encore : M. Dessoye s'autorise de l'article 1384 du Code civil pour assimiler l'État à un commettant, l'instituteur à un préposé.

Il remarque qu'il n'existe aucun lien de droit entre le père de famille et l'instituteur et il en conclut : 1° que l'État doit être responsable devant les parents et de la nature de l'enseignement, et du préposé à l'enseignement; 2° que le maître ne peut être responsable que devant l'Etat de qui il tient sa fonction.

(1) Cf. *Exposé des motifs du projet Doumergue.*

D'autre part les parents, dit-on, ont tout intérêt à voir substituer la responsabilité de l'Etat à celle des maîtres. Il est précieux pour eux de n'avoir point à poursuivre les instituteurs souvent peu fortunés, mais l'Etat qui, lui du moins, est toujours solvable. Et l'on se félicite d'une disposition qui, loin de diminuer les droits du père de famille, ne tend qu'à les fortifier puisqu'elle lui procure la garantie de l'Etat aux lieu et place de la responsabilité des maîtres pour toute condamnation pécuniaire obtenue par lui devant les tribunaux (1).

Enfin pour justifier la législation proposée on s'attaque directement à la théorie juridique de la distinction des fautes, — de la faute personnelle et de la faute de service.

Il faut avouer, dit-on, que cette distinction est confuse et malaisée. Et à l'appui de cette assertion M. Dessoye appelle en témoignage les opinions plus ou moins contradictoires de M. Berthélemy, et de M. Hauriou, et de M. Duguit, sur le critérium distinctif des fautes.

Or combien plus délicate et plus difficile encore doit apparaître la distinction des fautes de l'instituteur, alors qu'il s'agit d'apprécier, non point à proprement parler des actes, mais des paroles !

Les tribunaux, affirme-t-on, n'ont point à interpréter les programmes, ils n'ont point à se faire juges de la neutralité scolaire : le leur permettre, ce serait les autoriser à se substituer à l'autorité universitaire, seule compétente en matière pédagogique ; ce serait introduire l'anarchie dans l'école !

A cet égard l'exposé des motifs de M. Doumergue met en avant cette considération que l'obligation pour le

(1) Cf. *Id.*

particulier de diriger son action contre l'Etat « permettra plus aisément à l'autorité préfectorale d'apprécier dans des matières aussi délicates et litigieuses que celles qui touchent à l'enseignement, en particulier à la neutralité scolaire, si les faits incriminés relèvent bien réellement de la compétence civile, ou si, au contraire, il y a lieu de décliner cette compétence parce qu'il s'agit de fautes de service dont il appartient aux autorités ou aux juridictions administratives seules de connaître. »

Enfin l'on fait ressortir que le projet ne crée point de privilège exorbitant en faveur des instituteurs qui restent soumis aux conséquences morales ou pécuniaires de leur faute personnelle et lourde en ce sens que l'Etat pourra exercer contre eux soit un recours en garantie à raison des condamnations mises à sa charge, soit une action disciplinaire.

Ce système, conclut-on, ne sacrifie donc aucun des intérêts en jeu.

Il est favorable aux pères de famille qui sont assurés de trouver dans l'Etat un débiteur toujours solvable.

Il est favorable à l'Etat dont il consacre le droit prépondérant de contrôle et de direction vis-à-vis des instituteurs, et l'autorité souveraine vis-à-vis de l'Ecole.

Il est favorable aux instituteurs qu'il met à l'abri des plaideurs téméraires, sans toutefois les soustraire à la responsabilité de leurs fautes personnelles.

A première vue la solution proposée semble donc ingénieuse et séduisante, et le faisceau des arguments à l'aide desquels on prétend la justifier ne laisse pas d'être fort impressionnant.

Ces arguments sont-ils décisifs cependant? c'est ce qu'il nous faut maintenant examiner.

SECTION II

Critique de la Législation proposée.

CHAPITRE PREMIER

SON HÉRÉSIE JURIDIQUE ET SON INUTILITÉ PRATIQUE

Il ressort du simple exposé des dispositions proposées que celles-ci constitueraient la dérogation la plus caractérisée aux principes généraux de notre droit public en ce qui concerne la responsabilité des fonctionnaires.

Nous connaissons ces principes : ils sont fondés sur la distinction classique des fautes ; — de la faute personnelle d'une part, dont le fonctionnaire lui-même est responsable devant les tribunaux ordinaires, et de la faute de service d'autre part, dont l'Etat seul répond devant les tribunaux administratifs.

Est-il donc des raisons spéciales qui justifient cette dérogation à l'égard des fonctionnaires de l'enseignement public ? — Telle est en définitive la question qui se pose.

Pour essayer de la résoudre il nous faut confronter

avec les règles fondamentales de notre droit public actuel chacun des arguments invoqués en faveur des projets nouveaux.

Prenons donc tout d'abord l'argument de la solvabilité. En quoi pourrait-il légitimer un régime juridique spécial pour les instituteurs ?

— L'Etat, dit-on, est toujours solvable, alors que l'instituteur peut ne pas l'être ?

C'est entendu. Mais qui veut trop prouver ne prouve rien. Pourquoi ne pourrait-on pas en dire autant de tous les fonctionnaires ? Si cet argument avait quelque valeur ce n'est pas seulement la responsabilité des membres de l'enseignement, mais c'est la responsabilité de tous les fonctionnaires publics à laquelle il faudrait substituer la responsabilité de l'Etat.

Sans doute n'invoque-t-on cet argument que comme une considération subsidiaire de nature à faire admettre que la législation proposée ne serait point défavorable aux poursuivants ? Nous voulons bien le supposer. Mais cette considération elle-même se retourne plutôt contre ceux qui l'avancent.

Ce sont les impôts en effet qui alimentent les caisses de l'Etat : ce sera donc finalement le contribuable, et pour sa part le poursuivant lui-même qui paiera les fautes de l'instituteur (1).

*
* *

Il est un argument plus sérieux : c'est celui de l'Etat commettant. Mais ceux qui l'ont invoqué n'en ont certainement pas soupçonné la portée.

(1) Cf. Desbois. *L'enfant confisqué par l'Etat*, *loc. cit.*, p. 39.

A la vérité c'est une des questions juridiques qui ont donné lieu aux plus ardentes controverses que celle de savoir si la responsabilité de l'Etat doit être régie par les articles 1382 et suivants du Code civil.

Une partie de la doctrine soutient que l'Etat serait soumis à l'application du droit commun, et responsable notamment des fautes de ses préposés conformément à l'alinéa 3 de l'article 1384 c. c.

Sans entrer dans le détail d'une discussion qui nous entraînerait en dehors des limites de cette étude, bornons-nous à rappeler qu'un grand nombre de jurisconsultes civilistes se refusent à soustraire l'Etat, en tant du moins qu'il accomplit des actes de gestion, aux règles communes de la responsabilité et l'assimilent à cet égard aux simples particuliers.

C'est l'opinion qu'on trouve formulée avec quelques variantes par Marcadet, par Sourdat, par Larombière, par Laurent, par Demolombe, par Aubry et Rau (1).

Cette théorie a été consacrée par la Cour de cassation en plusieurs arrêts dont les termes étaient particulièrement catégoriques.

« S'il est prescrit aux tribunaux, disait un arrêt de 1845, de s'abstenir de toute critique et de tout examen des règlements et actes administratifs, il est incontestable qu'il appartient à l'autorité judiciaire d'apprécier dans les

(1) Cf. Marcadet. *Explic. théoriq. et prat. du Code Napoléon*, t. V, p. 270.

Larombière. Oblig., t. V, p. 756, art. 1384, n° 15.

Laurent. T. XX., n^{os} 419, 427, 444, p. 636 et s.

Demolombe. 31, n° 637.

Sourdat. II, n° 1382, p. 482.

Aubry et Rau. IV, 447, p. 759.

cas prévus par les articles 1382, 1383 et 1384 du Code civil les faits résultant de l'exécution plus ou moins intelligente, plus ou moins prudente des règlements administratifs » (1).

Un autre arrêt du 19 décembre 1854, déclarait expressément que « les tribunaux civils sont compétents pour statuer sur toutes les réparations de dommages causés par le fait d'autrui, par sa négligence, par son imprudence et par l'inobservation des règlements ; que cette compétence est générale et qu'elle ne saurait être modifiée parce que les faits de négligence et imprudence constitueraient en même temps des infractions de la part des employés des administrations publiques au règlement de ces administrations; qu'à l'égard de ces employés l'action exercée contre eux *a son principe dans le droit commun et doit être jugée par le principe de ce droit*; que si cette action par sa matière réagit contre l'administration elle-même et peut amener des condamnations envers elle comme responsable du fait de ses agents, cette responsabilité n'est aussi que la conséquence du droit commun; que les administrations publiques comme représentant l'Etat ne sont pas à l'abri des poursuites judiciaires qui ont pour objet de faire établir et déclarer cette responsabilité » (2).

Mais cette théorie a été très vivement combattue par certains auteurs, notamment par M. Laferrière qui à l'aide d'une argumentation d'ailleurs peu probante a tenté de démontrer que le contrat qui liait le fonction-

(1) Arrêt Lapeyre. 1er avril 1845. (D. 1855. 1. 261).

(2) Cass. Ch. civ., 19 décembre 1853. (D. 1855. 1. 37). (Administr. des Postes).

naire à l'Etat n'était qu'une sorte de contrat innomé d'une nature toute spéciale et qui n'avait point son équivalent en droit privé (1).

Cette doctrine est celle du Tribunal des Conflits et du Conseil d'Etat qui n'ont jamais admis la théorie de la Cour de Cassation et qui dans la plupart de leur décision se bornent à reproduire purement et simplement la formule célèbre — et devenue classique — dont M. Laferrière est l'auteur : « La responsabilité qui peut incomber à l'Etat à raison des fautes de ses agents ne saurait être régie par les principes qui sont établis par le Code civil pour les rapports de particulier à particulier : cette responsabilité n'est ni générale ni absolue ; elle a des règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'Etat avec les droits privés » (2).

La théorie de l'Etat commettant a succombé définitivement en jurisprudence et la Cour de Cassation s'est ralliée elle-même depuis 1873 à la théorie des tribunaux administratifs (3).

Il n'en reste pas moins que ce droit prétorien est éminemment critiquable. Est-il admissible que l'obligation

(1) Laferrière, *op. cit.*, p. 674 et s.

(2) Cf. en ce sens. Conseil d'Etat : 6 décembre 1855 (D. 1859. 3. 34) ; Cons. d'Etat, 13 janv. 1899 (S. 1900. 3. 1 avec note Hauriou) ; Conflits, 8 février 1873 (Blanco), (D. 73. 3. 17), 4 juillet 1874 (D. 75. 3. 68) ; 4 août 1877 (S. 77. 2. 312) ; 20 décembre 1884 (D. 86. 3. 85) ; 15 février 1890 (D. 91. 3. 71) ; 10 mai 1890 (D. 91. 3. 108) ; 29 novembre 1892 (D. 92. 3. 47).

(3) Cf. Cass., 30 décembre 1873 (D. 74. 1. 379) ; 13 juin 1876 (D. 77. 1. 69) ; 19 novembre 1883 (D. 84. 1. 245) ; 17 mars 1884 (D. 84. 1. 327) ; 26 août 1884 (D. 1885. 1. 72) ; 25 décembre 1889 (D. 1900. 1. 524) ; 3 juillet 1905 (D. 1905. 1. 485).

d'indemniser ceux qui ont souffert de fautes commises par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions n'ait aucun fondement juridique dans notre droit positif ; qu'elle ne puisse trouver sa base et ses limites que dans je ne sais quelles règles d'équité — combien vagues et imprécises ! — qui varient d'après la nature des fautes, d'après les instructions données à l'agent, d'après une foule de circonstances que l'on ne peut définir à l'avance?

Ce pourrait donc être une formule de droit que celle qui érige en système le pouvoir discrétionnaire du juge ?

— Allons donc ! C'est tout simplement la formule même de l'arbitraire !

Et l'une des conséquences les plus regrettables de cette théorie, c'est que le demandeur en dommages-intérêts ne peut pas poursuivre tout à la fois le fonctionnaire à raison de sa faute personnelle, et l'Etat comme responsable des fautes de son agent. Il ne peut poursuivre que l'un ou l'autre : l'un, le fonctionnaire, devant les tribunaux ordinaires pour fautes personnelles ; l'autre, l'Etat, devant les tribunaux administratifs pour fautes de service.

Là où un patron ordinaire serait civilement responsable des fautes de ses préposés pour suppléer au besoin à leur insolvabilité, l'Etat-patron, lui, n'est point civilement responsable des fautes personnelles de ses fonctionnaires : il n'est point tenu de réparer le dommage causé par ses agents alors même que ceux-ci seraient insolvables.

O admirable conséquence des règles d'équité ! (1).

(1) Cf. Trib. Conflits, 20 mai 1882 : le demandeur en dommages-intérêts ne peut pas poursuivre ensemble devant les tribunaux judiciaires l'Etat et son agent ; s'il le fait ces tribunaux doivent se déclarer incompétents relativement à l'Etat et ne rester saisis que de l'action dirigée contre le fonctionnaire (D. 33. 3. 115).

Mais Dieu soit loué ! M. Dessoye s'insurge, semble-t-il, contre cette jurisprudence fâcheuse : il veut, en effet, appliquer à l'Etat l'article 1384. Qu'est-ce à dire ? Sans doute va-t-il saper à sa base l'œuvre du préteur ? Sans doute va-t-il faire rentrer l'Etat dans le droit commun et le rendre civilement responsable en tant que commettant des fautes personnelles des instituteurs considérés comme ses préposés ? — Que non pas ! Il n'y a pas même pensé !

Le projet de M. Dessoye n'a point pour but de donner à la victime de l'acte dommageable la faculté d'exercer la double action du droit commun, et contre le commettant et contre le préposé, — contre l'Etat et contre l'instituteur, à raison des fautes personnelles de ce dernier.

Il se borne à substituer purement et simplement la responsabilité de l'Etat à la responsabilité de l'instituteur.

On croit rêver, en vérité, lorsqu'on entend invoquer l'article 1384 à l'appui de ce projet : comme si la responsabilité du commettant supprimait le responsabilité du préposé !

L'argument du commettant est un non sens de la part de ceux qui l'invoquent en faveur d'une législation qui n'aurait pas pour objet d'*ajouter* à la responsabilité personnelle de l'instituteur la responsabilité civile de l'Etat, mais bien de *substituer* celle-ci à celle-là ?

*
* *

On a affirmé d'aure part, qu'il serait plus *difficile* en matière d'enseignement qu'en toute autre matière de distinguer la faute personnelle de la faute de service, et qu'il serait possible, de ce fait, aux particuliers de troubler et de désorganiser l'enseignement, d'intimider et de terro-

riser les instituteurs par la menace perpétuelle de poursuites vexatoires.

Nous ne faisons aucune difficulté pour reconnaître que la distinction des fautes est parfois fort délicate : mais cela est vrai d'une façon générale et pour tous les fonctionnaires. La difficulté de la distinction des fautes que nous avons nous-même signalée tient à une certaine incertitude du critérium à l'aide duquel on opère cette discrimination, bien plutôt qu'à la qualité des fonctionnaires auxquels on l'applique.

Mais sous prétexte qu'il s'agit d'apprécier en l'espèce non pas les actes mais les paroles de l'instituteur, on affirme qu'il n'existe aucune analogie entre la faute personnelle que peut commettre le membre de l'enseignement public dans l'exercice de sa fonction et la faute personnelle des fonctionnaires d'autres catégories ? Et l'on s'indigne à la pensée que les tribunaux peuvent se faire juges de la neutralité solaire ?

Entendons-nous. Quand l'Etat organise un service public quelconque, celui de l'enseignement par exemple, il impose aux fonctionnaires chargés de son fonctionnement certaines obligations plus ou moins strictes, plus ou moins sévères, dans l'intérêt de ceux qui useront de ce service public (1).

C'est ainsi que les pères de famille notamment ont le droit d'exiger que le service public de l'enseignement fonctionne dans les conditions prévues par les lois organiques qui le régissent. Et sans doute sont ils fondés à demander que les instituteurs soient astreints à une obser-

(1) Cf. l'étude de M. Duguit sur la situation des particuliers à l'égard des services publics. *Rev. droit public*, 1907, p. 411 et s.

vation d'autant plus rigoureuse des lois organiques de ce service public que l'enseignement primaire a été rendu obligatoire et que l'école publique a presque complètement monopolisé l'enseignement.

Si donc un instituteur porte atteinte à la neutralité scolaire et aux croyances religieuses de ses élèves, les pères de famille doivent pouvoir obtenir réparation du dommage matériel et moral qui leur est causé par cette violation des lois scolaires.

Mais la question qui se pose est de savoir qui sera responsable du préjudice subi.

Il serait tout à fait faux de supposer que toute violation de la neutralité scolaire doit nécessairement engendrer une faute personnelle de l'instituteur.

Mais l'on conçoit parfaitement que certaines de ces violations de la neutralité soient tellement grossières, tellement contraires au but de l'enseignement qu'elles fassent sortir l'instituteur de ses fonctions ; qu'elles constituent en un mot des fautes personnelles essentiellement détachables de la fonction.

Dans ses remarquables conclusions relatives à l'affaire Morizot, M. Tardieu traçait avec une netteté saisissante la ligne de démarcation entre la faute administrative et la faute personnelle de l'instituteur en ce qui concerne précisément la neutralité scolaire.

« Supposons, disait-il, qu'au cours d'une leçon d'histoire, l'instituteur se trouve amené à apprécier certains faits historiques avec une sévérité et certains autres avec une indulgence qui paraîtront au père de famile également entachés de partialité et d'injustice. Supposons qu'à propos d'une leçon de morale, l'instituteur se trouve conduit à exposer les raisons philoso-

phiques qui ont amené les grands esprits à douter de l'existence de Dieu et à nier son existence, qu'il ajoute que ses convictions personnelles sont conformes à celles de ces philosophes, il y aura là un fait regrettable, une faute, puisque l'instituteur aura fait une incursion sur un domaine étranger à son enseignement et qui peut avoir pour effet de troubler inutilement la conscience de ses élèves.

« Nous admettons cependant que dans ce cas, cette faute ne peut se détacher du fait administratif d'enseignement et qu'elle aura le caractère d'une simple faute administrative, d'une faute de service de l'enseignement, qui devrait veiller à l'observation stricte du principe de neutralité.

« Mais quand, au lieu d'un exposé de principes fait d'une manière sérieuse et décente, nous rencontrons des propos grossiers et injurieux, des définitions irrévérencieuses ou grotesques, des railleries malséantes ou de basses plaisanteries sur Dieu, sur les religions, sur les ministres des cultes, et des propos blessants à l'adresse des croyants. nous voyons apparaître, non plus le fonctionnaire accomplissant un service d'Etat, non plus l'instituteur. mais l'homme avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences.

« En un mot nous n'avons plus en face de nous une faute administrative mais une faute personnelle. »

Oui, il faut avoir l'esprit bien mal fait ou alors avoir perdu sous l'influence des passions politiques toute espèce de sang-froid pour se refuser à voir une faute personnelle dans les propos orduriers et injurieux d'un Morizot.

Mais les faits prouvent d'eux-mêmes que cette responsabilité des instituteurs à raison de leurs fautes personnelles d'enseignement n'est point de nature à inquiéter l'ensemble du corps enseignant, à le paralyser dans l'accomplissement de sa tâche.

C'est qu'en effet, les faits à raison desquels les poursuites pourraient avoir lieu, dit excellemment M. Piedelièvre, sont pour tout homme clairvoyant (et par définition les instituteurs le sont) si manifestement étrangers à la mission qui leur incombe qu'il ne peut y avoir de doute pour eux sur les conséquences auxquelles ils s'exposent s'ils ont la volonté ou la faiblesse de les commettre (1). »

Et c'est ce qui explique, en fait, l'extrême rareté des actions intentées contre les instituteurs à raison de fautes personnelles.

La jurisprudence postérieure à l'affaire Morizot à continué à faire une saine application aux instituteurs publics de la distinction des fautes.

C'est ainsi que le tribunal correctionnel de Mont-de-Marsan a condamné, le 7 décembre 1911, l'instituteur public de Créon-d'Armagnac en cent francs de dommages-intérêts envers un père de famille pour avoir tenu pendant la classe des propos injurieux contre la religion qui constituaient une faute personnelle non moins caractérisée que dans l'affaire Morizot (2).

(1) *Eclair*, 12 juillet 1908.

(2) Les propos incriminés étaient les suivants : « Vous avez mangé le bon Dieu, mais ça vous a fait de beaux pets... Tu devrais être plus intelligent maintenant que tu as reçu le Saint-Esprit, mais tu l'as fait descendre dans le ventre au lieu de le garder dans la tête... Avant que tu partes il faut que tu emportes un souvenir, le curé t'a f...u le bon Dieu dans le coco, moi je vais te f. . le pied dans le c..., ça te fera autant de bien l'un que l'autre. »

A détacher les attendus suivants du jugement : « Attendu que le langage tenu par C..., quels que soient les termes dont il s'est servi, est une *attaque violente* contre les principes de la religion catholique... qu'il a incontestablement froissé les sentiments des enfants

Et c'est ainsi encore que fidèle à la distinction des fautes le tribunal civil de Nantua s'est déclaré incompétent, le 21 janvier 1911, pour connaître d'une action en dommages-intérêts intentée contre l'instituteur d'Apremont par trois pères de famille qui lui reprochaient de faire usage en son école de manuels qu'ils prétendaient contraires à la neutralité scolaire. Le tribunal de Nantua a jugé qu'en prescrivant l'emploi de livres incriminés qui étaient compris dans la liste de la commission départementale approuvée par le Recteur, l'instituteur n'avait accompli qu'un acte de sa fonction et que par suite le fait reproché à cet instituteur n'était pas, suivant l'expression consacrée par le Tribunal des Conflits, détachable de ses fonctions d'instituteur (1).

élevés dans la foi religieuse et de leurs parents qui s'appliquent à la leur inculquer Attendu que C... qui par ses fonctions est chargé de diriger l'esprit des enfants qui lui sont confiés et de former aussi leur cœur sait par expérience l'influence que sa parole exerce dans ce milieu essentiellement impressionnable ; que les écarts auxquels il s'est livré sont *inexcusables* ; car ils n'ont pas été provoqués par une réponse déplacée qu'auraient pu faire les enfants... »

(Cf. Trib. corr. Mont-de-Marsan, 7 décembre 1911. Rev. d'Org. et de Déf. relig. 7 avril 1912, p. 159.)

(1) Voici les attendus les plus caractéristiques du jugement : « Attendu qu'il y a lieu de retenir que les sieurs B... et S... ne reprochent à J... aucun propos constituant une violation caractérisée du principe de la neutralité scolaire en matière religieuse et ne se rattachant à aucun titre à l'enseignement qu'il a mission de donner, qu'ils se bornent à protester contre les livres admis dans la classe d'Apremont...

« Attendu qu'ils sont mal venus de prétendre que depuis la déclaration ministérielle du 18 juillet 1910 (Cf. *J. Off.*, 18 juillet 1910, p. 6 298) l'administration n'a aucun droit pour intervenir et que J... est seul responsable de l'atteinte à la liberté de conscience résultant du choix de mauvais manuels ; qu'ils interprètent à leur façon la ré-

Pour qu'un instituteur soit déclaré responsable d'une faute personnelle en ce qui concerne le choix des manuels scolaires, il faut qu'il ait arrêté ce choix sur un livre qui ne figure pas sur la liste départementale.

Pour qu'il soit personnellement responsable d'une violation de la neutralité scolaire il faut qu'il ait agi dans un but autre que celui prévu par sa fonction, qu'il ait détourné pour ainsi dire de son but la mission qui lui incombe ; il faut que l'acte reproché ne puisse être confondu avec l'accomplissement même irrégulier d'un acte de sa fonction.

Ah, plaignons ceux qui prétendent ne rien entendre à ces « subtilités de juriste ! » (1).

Et puis enfin, si l'argument tiré de la prétendue impossibilité de distinguer les fautes de l'instituteur n'était pas déjà réduit à néant, il nous suffirait, pour achever de le détruire, de constater que le projet même à l'appui

ponse du Ministre à une question posée par M. Mathieu, député, et que leur interprétation est erronée ; qu'il suffit de se reporter au *Journal Officiel* pour se convaincre que le ministre indique simplement que tout Directeur d'école peut exercer son choix, sous la seule réserve que les livres adoptés figurent sur la liste départementale et qu'une fois ce choix fait dans ces conditions l'administration n'a pas à intervenir, ce qui ne veut pas dire que la responsabilité de l'instituteur serait engagée au cas où son choix se serait porté sur de prétendus mauvais manuels ; qu'il n'est pas douteux que dès l'instant où l'instituteur a choisi les livres parmi ceux compris dans la liste départementale, il a exécuté les programmes réglementaires, et ce faisant, agi dans l'exercice de ses fonctions.

« ... Qu'il y a lieu dès lors de faire droit au déclinatoire de M. le Préfet de l'Ain revendiquant pour l'autorité administrative la connaissance des faits reprochés à l'instituteur d'Apremont... »

(1) Cf. Exposé des motifs, Dessoye, *loc. cit.*

duquel on l'invoque ne supprime pas pour les fonctionnaires de l'enseignement la distinction des fautes; qu'il la maintient formellement, au contraire, et se borne à organiser différemment les poursuites (1).

La législation proposée, en effet, substituerait la responsabilité de l'Etat à celle de l'instituteur, en cas de faute personnelle, c'est entendu : le poursuivant ne serait plus embarrassé pour savoir qui de l'instituteur ou de l'Etat il devait attaquer. Qu'il s'agisse d'une faute personnelle ou d'une faute de service, ce serait toujours l'Etat qu'on devrait poursuivre.

Mais encore faudrait-il savoir devant quel tribunal exercer cette poursuite! Or, la législation nouvelle qui rendrait l'Etat responsable des fautes personnelles de l'instituteur devant les tribunaux civils, n'empêcherait pas que l'Etat restcrait responsable des fautes de service devant les seuls tribunaux administratifs.

Elle déplacerait donc la difficulté de la distinction des fautes; elle la porterait du terrain de la responsabilité sur le terrain de la compétence : mais elle ne la supprimerait pas !

(1) Cf. en ce sens Rolland. *Les projets de loi sur les rapports entre instituteurs et pères de famille. Rev. droit public 1908*, p. 526.

CHAPITRE II

LE DANGER DE CE REGIME D'EXCEPTION

Ainsi s'écroule, pièce par pièce, toute l'argumentation juridique invoquée à l'appui des projets de MM. Doumergue et Dessoye.

Mais nous ne voulons pas nous leurrer sur la portée pratique de nos précédentes critiques. Nous savons que le législateur politique s'inquiète assez peu de la belle harmonie des constructions juridiques idéales. Et il a son excuse : ce qui lui importe ce n'est pas tant l'esthétique du droit que son utilité sociale. C'est un point de vue, après tout, que nous serions grandement coupables de négliger.

Eh bien, voici ce qu'on peut nous dire : « Laissez de côté les principes abstraits du droit; mettez-vous en présence des réalités, ingénuement et sans parti pris. Vous ne pourrez pas ne pas reconnaître que la législation proposée serait favorable aux pères de famille qu'elle mettrait en présence d'un débiteur toujours solvable, et aux instituteurs qu'elle mettrait à l'abri des poursuites téméraires ».

A la vérité, nous pourrions voir, en effet, dans la solvabilité de l'Etat, sous les réserves formulées plus haut contre cet argument, une garantie parfois fort appréciable.

Mais cette garantie risquera fort d'être rendue illusoire par ce fait même que le particulier aura l'Etat pour adversaire, et qu'il hésitera souvent à poursuivre l'Etat. « Il aura tort assurément, dit M. Rolland (1), mais il faut tout de même tenir compte de la mentalité moyenne des administrés. L'Etat, c'est encore bien souvent pour le public le monarque de l'ancien régime ».

Eh oui ! Et encore que cet état d'esprit soit peu juridique, il serait vain d'en nier l'existence. On l'a dit maintes fois : on ne s'imagine pas facilement Louis XIV perdant un procès.

Et qui donc oserait soutenir que ce n'est pas en vue précisément d'entraver, au moins indirectement, les poursuites des pères de famille qu'on veut substituer la responsabilité de l'Etat à la responsabilité de l'instituteur?

Ne nous suffit-il pas de nous rappeler, pour nous en convaincre, la menace jetée aux tribunaux par M. Briand, du haut de la tribune de la Chambre : « Je me mettrai en travers des poursuites ! » (27 décembre 1907).

Il est donc bien osé de prétendre que la législation proposée serait de nature à fortifier les droits des administrés.

M. Hauriou a affirmé, il est vrai, que cette législation aurait en tout cas pour résultat d'écarter la complication du conflit qui se produit actuellement et qui n'est pas toujours agréable (2).

(1) *Rev. dr. publ.*, 1908, p. 528.

(2) Cf. Note sous *Trib. confl.*, 2 juin 1910 (Girodet). *Sur les poursuites en responsabilité dirigées contre des instituteurs publics par des pères de famille.* (S. 1908. 3. 81).

Nous avons le regret de ne pouvoir point à cet égard partager l'opinion du savant professeur.

Sans doute on a pu se demander ce qu'avait voulu dire M. Doumergue dans son exposé des motifs lorsqu'il déclarait qu'il serait plus facile au préfet d'apprécier dans des matières aussi délicates que celles qui touchent à l'enseignement si les faits incriminés relèvent bien réellement de la compétence des tribunaux civils ou seulement des juridictions administratives. Et l'on a craint que le ministre n'ait tenté par là de ressusciter ou mieux d'aggraver le régime abhorré de l'article 75 de la Constitution de l'an VIII, en décidant qu'il appartiendrait au préfet de renvoyer les plaignants, de sa propre autorité, devant les tribunaux judiciaires ou devant les tribunaux administratifs selon qu'il estimerait être en présence d'une faute personnelle ou d'une faute de service.

Ah ! certes, s'il en était ainsi, M. Hauriou aurait raison. Cette solution supprimerait le conflit ! Mais « ce serait faire perdre aux particuliers, dirons nous avec M. Piedelièvre, les garanties les plus élémentaires de bonne justice qu'on leur doit : ce serait rendre l'Etat juge et partie dans sa propre cause » (1).

Au vrai, une pareille disposition serait tellement monstrueuse, tellement subversive des principes les plus essentiels de notre droit que mieux vaut supposer que la phrase du ministre de l'Instruction publique n'avait pas de sens.

Nous avons précédemment démontré qu'en réalité le vote de la législation proposée n'empêcherait pas qu'une question préjudicielle de compétence pût être posée sui-

(1) Cf. L'*Eclair*, 12 juillet 1908.

vant qu'il s'agirait d'une faute personnelle dont l'Etat aurait à répondre devant le tribunal civil ou le juge de paix, ou qu'il s'agirait d'une faute de service dont il aurait à répondre devant les juridictions administratives.

Dans les mêmes conditions qu'à l'heure actuelle, le préfet aurait toujours la faculté de prendre un arrêté de conflit et d'en faire juge le Tribunal des conflits.

De là, nous avons le droit de conclure que pas plus qu'elle ne supprimerait la difficulté de la distinction des fautes, la législation nouvelle n'écarterait la complication du conflit. Elle ne serait donc aucunement favorable aux pères de famille.

*
* *

Le régime nouveau sera-t-il du moins profitable aux instituteurs? Rien n'est moins certain.

En effet, la substitution de l'Etat aux membres de l'enseignement n'aura point pour résultat d'exonérer ceux-ci de la responsabilité de leurs fautes personnelles.

Dans ce cas l'Etat aura toujours le droit d'exercer contre eux un recours à l'effet de se faire garantir du montant des condamnations mises à sa charge, sans préjudice de l'action disciplinaire qu'il pourra exercer de ce chef à leur égard.

Quest-ce à dire, sinon que l'Etat se bornera à faire pour eux l'avance des indemnités qu'il leur faudra ensuite lui rembourser.

Et cette faveur — si j'ose dire — qui leur sera accordée, ne sera point gratuite : par l'effet de la procédure nouvelle ils auront à payer les frais de l'instance principale

et de l'instance en garantie, c'est-à-dire de deux procès au lieu d'un !

En effet, le projet de la Commission spécifie que l'Etat ne pourra exercer contre les instituteurs son action récursoire que lorsque les condamnations prononcées contre lui seront devenues définitives.

C'est là une disposition qui nous semble particulièrement dangereuse pour les instituteurs eux-mêmes. Quelle en sera la conséquence en effet ? C'est que l'instituteur ne sera pas à même de se défendre au cours de la première instance, puisqu'il ne sera pas appelé à la cause.

Et que se passera-t-il alors ? Deux hypothèses peuvent se présenter. Le Préfet pourra déposer un déclinatoire d'incompétence et élever le conflit. Mais s'il le veut, ou plus exactement si le Ministre le lui ordonne, il pourra aussi s'en abstenir.

Or, l'Etat aura intérêt, dans une certaine mesure, à ne point élever le conflit. Il aura tout au moins un intérêt pécuniaire à se laisser poursuivre et à se laisser condamner devant les tribunaux judiciaires : car le fait même qu'un tribunal judiciaire se reconnaîtra compétent impliquera qu'il y a faute personnelle de l'instituteur et rendra possible — et justifiera — le recours de l'Etat contre cet instituteur.

Au surplus l'Etat n'y eût-il même aucun intérêt, que le Préfet pourrait encore négliger d'élever le conflit : nous savons qu'il jouit à cet égard d'un pouvoir discrétionnaire et qu'aucun recours n'est possible contre son refus d'élever le conflit dans une occasion où il pourrait le faire.

Puis si l'Etat est condamné, il pourra, quand le jugement sera définitif, exercer une action principale en garantie contre l'instituteur.

En droit commun il est un moyen bien connu que le défendeur ne manque jamais d'opposer, et souvent avec succès, à celui qui l'actionne en garantie *par voie principale*.

« Vous êtes bien mal venu, dit-il à celui-ci, à vouloir me faire supporter aujourd'hui les condamnations mises à votre charge dans une instance à laquelle je suis resté complètement étranger : il fallait m'appeler à la cause *par voie incidente* ; et alors je vous aurais fourni des arguments, je vous aurais aidé à vous défendre. Si vous avez été condamné, vous n'avez qu'à vous en prendre à vous-même : c'est que vous n'avez pas su, ou que vous n'avez pas voulu vous défendre » !

Mais avec la procédure qu'on propose l'instituteur ne pourra rien dire de semblable à l'Etat, alors même qu'il aurait de bonnes raisons pour le faire. Car l'Etat lui répondrait : Ce n'est pas moi qui ai voulu que je ne vous poursuive qu'après que le jugement qui m'a condamné aurait acquis l'autorité de la chose jugée : c'est la loi. L'instituteur ne pourra reprocher à l'Etat d'avoir obéi à la loi.

Mais pourra-t-il du moins soulever l'exception d'incompétence ? Sans doute : on pourrait théoriquement concevoir que le tribunal qui, lors de la première instance, a condamné l'Etat pour faute personnelle de l'instituteur, refusât lors de la deuxième instance de condamner l'instituteur : le tribunal pourrait reconnaître, en effet, que l'Etat, volontairement ou non, peu importe — s'était mal défendu ; et il pourrait faire état de certains éléments nouveaux d'appréciation pour modifier son opinion primitive et rejeter dans son second jugement la faute personnelle qu'il avait retenue dans le premier.

Encore qu'à certains égards ce ne soit pas très logique, ce pourrait être possible — en théorie.

Mais pratiquement il faudrait des motifs d'une gravité exceptionnelle, il est aisé de le comprendre, pour que le tribunal consentît à revenir sur sa propre décision.

A la vérité c'est mettre les instituteurs en bien mauvaise posture pour se défendre, que de ne leur laisser d'autre ressource, pour échapper à une condamnation, que de demander au tribunal de se déjuger lui-même !

Ainsi en fait, qu'on ne s'y trompe pas, c'est la première instance à laquelle l'instituteur ne sera point partie et dont les débats se dérouleront sans lui, qui décidera de son sort. Ce premier procès, qui en apparence et par une sorte de fiction se poursuivra entre un particulier et l'Etat, ce sera le procès de l'instituteur lui-même. Et s'il arrive à l'Etat d'être condamné par un tribunal judiciaire, c'est en réalité l'instituteur qui déjà, implicitement, se trouvera condamné avant d'avoir été entendu !

On essaie, il est vrai, de rassurer les instituteurs ; et on leur dit : ne craignez rien. L'Etat n'a pas l'intention de vous poursuivre toutes les fois qu'il sera lui-même poursuivi : il saura distinguer. C'est pourquoi la législation nouvelle spécifie que le recours de l'Etat contre l'instituteur sera facultatif. L'Etat *pourra* toujours mettre encause, dit le texte, le membre de l'enseignement public auteur du dommage...

Eh bien parlons franc ! Cette *possibilité*, c'est sous une expression d'apparence honnête l'organisation de l'arbitraire le plus éhonté.

Ainsi donc le Préfet aura toute latitude pour exercer ou non le recours de l'Etat contre l'instituteur ? Oh alors, il est facile de prévoir ce qui arrivera : c'est que « les fonc-

tionnaires mal en cours ou d'opinions suspectes seront toujours poursuivis. Ceux bien notés politiquement ou simplement protégés par le député ministériel de la circonscription auront bien des chances d'y échapper (1).

Nous avons voulu insister sur cette critique des projets de M. Dessoye, car elle s'applique également au projet de M. Chastenet du 26 mai 1909 sur la *responsabilité de l'Etat et de ses préposés en matière d'enseignement public* (2).

(1) Rolland, *loc. cit.*, p. 528.

(2) Voici le texte de ce projet :

ART. I. — Les paragraphes 4, 5 et 6 de l'article 1384 du Code civil sont modifiés ainsi qu'il suit :

« Les instituteurs privés et les artisans du dommage causé par leurs élèves et apprentis pendant le temps qu'ils sont sous leur surveillance.

« La responsabilité ci dessus a lieu à moins que les père et mère, instituteurs privés et artisans, ne prouvent qu'ils n'ont pu empêcher le fait qui donne lieu à cette responsabilité.

« Pendant les heures de scolarité réglementaire et pendant celles où fonctionnent les œuvres complémentaires de l'école dûment autorisées, l'Etat est responsable du dommage causé : 1° aux élèves de l'enseignement public par le fait de ses préposés ; 2° aux autres élèves ou à des tiers par les élèves de l'enseignement public ; 3° à ces derniers par leur propre fait ou par celui des tiers. L'Etat pourra toutefois s'exonérer de la responsabilité qui pèse sur lui en prouvant que la surveillance de ses préposés a été sérieuse et régulière.

« Dans aucun des cas visés au paragraphe précédent, la partie lésée ne pourra mettre en cause le professeur ou l'instituteur. Quand le dommage sera imputable à sa faute personnelle et lourde, l'Etat pourra exercer un recours contre lui à l'effet de se faire garantir contre les condamnations prononcées, mais seulement quand elles seront devenues définitives. »

ART. II. — Les articles 2, 59 et 69 du Code de procédure civile sont modifiés et complétés ainsi qu'il suit :

« ART. 2, § 2. — Dans les cas visés à l'article 1384, § 6 du Code

Cette dernière proposition semble viser tout à la fois la responsabilité des accidents et la responsabilité du fait d'enseignement (1).

Elle tend à substituer d'une façon générale et dans tous

civil, la citation sera donnée devant le juge de paix du lieu où le dommage aura été causé. »

« ART. 59, § 10. — En cas d'action intentée conformément à l'article 1384, § 6 du Code civil, devant le tribunal du lieu où le dommage a été causé. »

« ART. 69. — Seront assignés : 1° l'État lorsqu'il s'agit de domaines et droits domaniaux et d'actions en responsabilité intentées conformément à l'article 1384, § 6 du Code civil, en la personne et au domicile du préfet du département où siège le tribunal devant lequel la demande doit être portée en première instance. »

ART. III. — L'art. 2.277 Code civil est complété ainsi qu'il suit :

§ 1er. — Se prescrivent par trois ans les actions en responsabilité qui peuvent être intentées contre l'Etat, conformément aux dispositions de l'article 1384, § 6.

(Cf. *J. Off.*, Annexe séance du 26 mai 1909.)

(1) Le projet de M. Dessoye, du 21 janvier 1909, se flattait aussi de résoudre cette double question en disposant que « la responsabilité civile de l'Etat est substituée à celle des membres de l'enseignement public pour les dommages résultant de *faits accomplis par eux* au préjudice des élèves. »

M. Dessoye entendait par là que l'instituteur ne pourrait plus sauf en cas de crime ou de délit, être poursuivi par les parents *pour aucun dommage matériel ni moral* causé dans l'exercice de ses fonctions.

En réalité le texte proposé exonérerait l'instituteur de la responsabilité de son fait positif, de sa *culpa in committendo*, c'est-à-dire de sa responsabilité la moins lourde et la moins critiquable, celle par exemple résultant des coups qu'il porterait à un élève — mais il lui laisserait l'entière responsabilité de son fait négatif, de sa *culpa in omittendo*, c'est-à-dire de la responsabilité de ses négligences, des simples fautes de surveillance, celle-là même qui est la plus écrasante et la plus injuste !

les cas la responsabilité de l'Etat à la responsabilité des instituteurs et elle spécifie que l'instituteur ne pourra être mis directement en cause par la partie lésée.

L'Etat seul devra donc être actionné : mais si le dommage a été causé par la faute lourde de l'instituteur, l'Etat pourra exercer un recours contre celui-ci à l'effet de se faire rembourser le montant des dommages-intérêts mis à sa charge Et le projet dispose que ce recours ne pourra jamais avoir lieu par voie incidente au cours de la première instance ; qu'il ne pourra être exercé que par voie d'action principale et *quand la condamnation sera devenue définitive.*

Encore que le projet de M. Chastenet ait le mérite de limiter la responsabilité des instituteurs au dommage résultant de leur *faute lourde*, nous ne saurions trop insister sur le danger commun de toutes les dispositions législatives qui auraient pour résultat, sous couleur de protéger les instituteurs, de les asservir au bon plaisir du préfet.

Mais en ce qui concerne surtout la responsabilité des instituteurs à raison de leur enseignement, nous ne voyons pas ce qu'ils pourraient bien gagner à l'adoption de la législation proposée.

Nous voyons clairement, en revanche, ce qu'ils y perdraient : c'est, d'une part, la possibilité même de se défendre utilement quand ils seraient attaqués ; et c'est, d'autre part, leur liberté et leur indépendance vis-à-vis du pouvoir politique.

CONCLUSIONS

Qu'on veuille bien excuser, en raison de la complexité du sujet traité et des nécessités de la documentation, la longueur de cette étude. Il ne nous reste qu'à en dégager les conclusions.

Nous pensons avoir démontré que la neutralité scolaire est l'aboutissant logique et nécessaire de tout un ensemble de faits historiques nés du principe de la liberté de conscience ; qu'elle est, et qu'elle demeure le pivot de l'école laïque, sa raison d'être et sa justification.

Le respect loyal et sincère de la neutralité scolaire ne nous a jamais semblé plus nécessaire qu'à cette heure où la liberté d'enseignement agonise et se meurt.

La neutralité scolaire est une obligation légale imposée aux instituteurs laïques, et dont les pères de famille sont en droit d'exiger la stricte observation. De là résulte que les parents ont le droit de demander réparation du dommage — matériel et moral — résultant pour eux et leurs enfants des propos tenus en classe par les instituteurs en violation de la neutralité scolaire.

Par application des principes mêmes de notre droit public actuel, ils peuvent poursuivre l'instituteur devant

les tribunaux judiciaires en cas de faute personnelle, et l'Etat devant les tribunaux administratifs en cas de faute de service.

Il est hors de doute en effet, quoi qu'on en ait pensé dans les sphères gouvernementales, que la distinction traditionnelle des fautes, consacrée par une jurisprudence constante depuis 1873, s'applique aux instituteurs comme à tous les fonctionnaires.

Si la violation de la neutralité reprochée à l'instituteur n'excède pas les risques habituels de sa fonction, si elle ne l'a pas fait sortir de sa mission, si en la commettant son auteur n'a pas poursuivi un but différent de celui visé par le législateur en établissant la fonction d'enseignement, si la faute commise est moins imputable à l'instituteur lui-même qu'à l'organisation générale du service, nous nous trouvons en présence d'une faute administrative dont l'Etat seul est responsable.

La responsabilité civile de l'instituteur ne peut se trouver engagée à raison du préjudice causé que si cet instituteur est sorti de sa mission, s'il a agi dans un but autre que celui de sa profession, s'il a fait l'acte *sien*, pour employer la vieille expression romaine, s'il a commis en un mot une faute personnelle détachable de sa fonction.

Est il besoin de répéter que l'application de ces principes n'est point de nature à inquiéter les instituteurs ni à les paralyser dans l'accomplissement de leur tâche professionnelle ? Il faut qu'ils se rendent coupables de fautes tellement lourdes, tellement grossières, tellement inexcusables pour engager leur responsabilité personnelle, que celle-ci n'a pu être et ne sera jamais retenue qu'en des cas isolés et d'une gravité tout à fait exceptionnelle.

On peut dès lors affirmer qu'il est pour le moins inutile de vouloir soumettre les instituteurs, en ce qui concerne la responsabilité du fait d'enseignement, à un régime juridique spécial et de vouloir les traiter différemment des autres fonctionnaires (1).

Mais nous avons tenté d'établir non pas seulement l'*inutilité* mais encore le *danger* de la législation récemment proposée en vue de substituer la responsabilité de l'Etat à la responsabilité personnelle de l'instituteur.

Lorsque nous avons entrepris l'examen de la proposition de MM. Doumergue et Dessoye, nous ne nous sommes point trouvé en présence de l'un quelconque de ces multiples projets qui naissent chaque jour au hasard des improvisations parlementaires.

Tous nos efforts du moins ont tendu à démontrer qu'elle se rattache à une théorie juridique et à une doctrine politique parfaitement caractérisées.

Cette théorie, c'est celle de l'irresponsabilité des fonctionnaires rendue célèbre par le trop fameux article 75 de la Constitution de l'an VIII.

(1) M. le Professeur Jèze se refuse aussi à organiser au regard des instituteurs un régime de protection dérogatoire aux principes généraux de notre droit public. Mais il propose de réaliser cette protection par une loi édictant des peines civiles contre les plaideurs téméraires : il ne s'agirait en fait que de rédiger la loi prévue par l'art. 2 du décret de 1870 et qui n'a jamais été faite. (Cf. note Gaston Jèze, *Rev. droit public* 1908, p. 529 sq.)

A la vérité cette proposition ne serait point antijuridique. Mais une telle législation offrirait relativement peu d'intérêt : elle ferait double emploi en effet avec l'art. 1382 Code civ. et l'art. 373 Code pén. qui constituent déjà pour les instituteurs un moyen de protection répressive très efficace contre *l'abus de citation* et la *dénonciation calomnieuse*.

Cette doctrine politique, c'est la doctrine césarienne du régime napoléonien.

Les textes de M. Dessoye et de M. Doumergue en effet ne tendent rien moins qu'à ressusciter l'article 75 sous une forme à peine rajeunie.

Ah je sais bien qu'on a ergoté sur la différence des textes et des mots. On a dit notamment que l'article 75 subordonnait les poursuites contre les fonctionnaires à une *autorisation préalable* dont on ne retrouve pas trace dans le nouveau projet.

— A quoi nous pourrions répondre que la faculté qu'on veut accorder à l'Etat d'exercer ou non, selon son bon plaisir, le recours en garantie contre l'instituteur présenterait une analogie frappante, en ce qui concerne les rapports juridiques entre les parents et les maîtres, avec le système de l'autorisation préalable.

On a voulu encore prétendre que si à la vérité la législation proposée présentait quelque analogie avec l'article 75, elle en *atténuerait* en tout cas singulièrement la rigueur en ce qu'elle donnerait du moins au père de famille la certitude d'être indemnisé par l'Etat.

— A quoi nous pourrions répliquer encore qu'elle aurait bien plutôt pour effet d'*aggraver* la législation de l'an VIII :

1 En ce qu'elle s'en remettrait du soin de décider s'il y aurait lieu de poursuivre l'instituteur non plus à un conseil, qui pourrait présenter quelque garantie d'impartialité, mais au préfet, l'homme d'affaires du gouvernement.

2° En ce qu'elle accorderait aux seuls instituteurs le bénéfice de la garantie administrative, qui sous le régime même de l'article 75 ne s'appliqua jamais aux membres de l'enseignement.

Et l'on pourrait ainsi discuter longtemps sans s'entendre....

Mais nous avons cru qu'il y avait autre chose à faire qu'à se livrer à ce jeu innocent des comparaisons stériles, qu'il y avait mieux à faire qu'à se chicaner sur les mots : c'était de rechercher le sens profond de cette nouvelle législation, d'en dégager la philosophie, l'origine et le but.

Or nous constatons que tous les arguments invoqués à l'appui de cette législation sont ceux-là mêmes à l'aide desquels on prétendait justifier l'article 75.

Et ces arguments, il faut les retenir, car ils furent et ils seront toujours les mêmes chaque fois qu'on a voulu ou qu'on voudra soustraire certains fonctionnaires à la responsabilité de leurs actes.

« Nous ne voulons pas, dit-on, permettre aux plaideurs téméraires de troubler l'administration, de l'entraver dans son fonctionnement : nous n'avons d'autre prétention que de protéger les fonctionnaires contre les poursuites inconsidérées et vexatoires. »

Et encore : « Nous n'entendons point créer un privilège au profit des fonctionnaires, nous voulons seulement que l'Administration, qui est bien placée pour en juger, examine au préalable si les faits incriminés constituent une faute personnelle ou une faute de service. »

Et enfin : « N'allez pas croire, ajoute-t-on, que nous veuillions laisser impunies les fautes des fonctionnaires. Ne craignez rien : l'administration dispose à leur encontre de peines disciplinaires redoutables. Laissez donc à leurs chefs hiérarchiques, laissez à l'Etat le soin de leur appliquer le châtiment qu'ils méritent ».

Voilà ce qu'on nous dit aujourd'hui et ce qu'on disait pareillement en l'an VIII et sous l'Empire !

Ainsi par une de ces facéties dont l'histoire offre plus d'un exemple, nous constatons que les ministres de la 3e République ne raisonnent pas autrement que les ministres de l'Empire.

Relisez tout entier l'exposé des motifs du 21 janvier 1909. Vous aurez cette plaisante surprise de constater qu'il a été écrit, qu'il a été pensé par M Dessoye, *à la manière de* Napoléon !

Eh oui ! les projets Dessoye-Doumergue s'appuient sur les mêmes arguments que l'article 75. Et c'est la même tendance — antilibérale ; c'est le même but — despotique; c'est le même esprit — l'esprit impérial qui les inspire. C'est la même conception de l'Etat autoritaire qui les domine.

Nous avons vu comment l'administration avait réussi en 1873 à rétablir la garantie des fonctionnaires abolie par le décret-loi de 1870 : c'est dans une pensée analogue, mais avec une audace plus caractérisée encore, que l'un de nos derniers ministères a proposé de substituer la responsabilité de l'Etat à la responsabilité personnelle de l'instituteur.

Les projets Dessoye-Doumergue, en effet, n'ont point pour objet, ainsi que l'ont faussement affirmé leurs auteurs, d'accorder de nouvelles garanties aux pères de famille, mais bien plutôt de leur enlever celles-là mêmes dont ils jouissent présentement.

Ils n'auraient point pour effet d'autre part de protéger les instituteurs, mais bien plutôt de les livrer, pieds et mains liés, au pouvoir discrétionnaire du préfet.

Que les instituteurs y prennent garde : c'est un dangereux présent que l'Etat veut leur faire. *Timeo Danaos et dona ferentes !...* La protection que l'Etat leur offre,

ils la lui paieront de leur liberté et de leur indépendance !

N'est-ce pas M. Jaurès qui leur disait un jour : « Plus vous serez défendus par l'Etat, plus vous serez obligés de vous défendre contre l'Etat ! »

Rien n'est plus vrai : car ce que se propose l'Etat, sous couleur de les bien servir, c'est de les mieux asservir.

Ainsi par la vertu de ce régime juridique nouveau, les instituteurs feraient figure de privilégiés aux yeux des parents, ce qui ne les empêcherait pas de demeurer responsables au regard de l'Etat, et selon le bon plaisir du gouvernement.

Les projets de loi que nous avons étudiés, en effet, ne sont favorables ni aux parents ni aux maîtres. Disons mieux : ils sont dirigés tout à la fois contre les pères de famille et contre les instituteurs. Ils ne peuvent avoir d'autre but ni d'autre effet que de consacrer la mainmise exclusive de l'Etat sur l'Ecole.

En fait nous discernons une fois de plus, derrière la législation proposée, la théorie napoléonienne de l'Etat enseignant, de l'Etat dictateur pédagogique, qui hante encore et toujours l'esprit de la plupart de nos hommes politiques.

Nous retrouvons ici la doctrine des partisans du monopole selon laquelle l'Etat, investi du droit éminent d'enseigner, serait fondé à imposer sa suprématie absolue dans le domaine scolaire.

Et il ne nous déplaît pas de recueillir, de la bouche même de M. Dessoye, l'aveu de cette doctrine ; car cet aveu qui est la confirmation éclatante de notre démonstration et la justification même de nos appréhensions, prouve à l'évidence combien nous avons lieu de craindre le retour du monopole impérial.

Nous en faisons juge le lecteur impartial : C'est l'Etat qui enseigne, proclame M. Dessoye. C'est l'Etat qui détermine les méthodes à suivre, les programmes à appliquer. C'est l'Etat seul qui institue et qui dirige l'enseignement public dans un intérêt supérieur aux conceptions individuelles, dans un intérêt social (1).

Telles sont les formules de l'étatisme scolaire. Transposons les dans le langage du droit.

L'instituteur, dit-on alors, n'enseigne que par une délégation de la puissance publique. Ce n'est pas même l'Etat personne. c'est l'Etat puissance publique qui enseigne. L'acte d'enseignement n'est pas un acte de gestion, c'est un acte unilatéral d'autorité.

Ah alors, nous nous expliquons les projets de ceux qui tendent à faire de l'enseignement une fonction de la puissance publique !

Nous ne nous étonnons plus qu'ils essaient d'assimiler l'instituteur à un fonctionnaire d'autorité, de le soustraire à la responsabilité de ses actes, d'en faire un organe intangible de la souveraineté impartagée de l'Etat (2).

Et nous concevons l'indignation de M. Dessoye devant ce scandale : les tribunaux se faisant juges de la faute personnelle des instituteurs, au mépris de l'autorité souveraine de l'Etat sur l'école.

Et nous comprenons à merveille que ce lui soit une pensée intolérable de supposer que l'autorité de l'Etat sur l'école pourrait être « émoussée », que le droit de l'Etat d'interpréter et d'appliquer les programmes par lui

(1) Cf. Exposé des motifs Dessoye.

(2) En ce sens Laurent professait que les membres de l'enseignement sont des organes de la souveraineté nationale ; et il les assimilait aux magistrats (t. XX, p. 636).

dressés pourrait être « partagé, sinon contesté », que les maîtres de l'enseignement public pourraient avoir «deux maîtres, l'autorité universitaire d'un côté, l'autorité judiciaire de l'autre ! »

Mais de tout cela nous avons le droit de conclure que les projets de MM. Dessoye et Doumergue ne sont que la traduction juridique de la conception autoritaire de l'Etat enseignant, de cette conception même dont l'aboutissant logique et fatal serait, si elle devait prévaloir, le monopole tyrannique de l'enseignement !

C'est donc bien la tradition impériale qui manifeste sa survivance au sein de la République — et après quarante années de République !

En outre de cet anachronisme flagrant, nous apercevons encore une contradiction essentielle et absolue entre la législation proposée et l'évolution certaine qui s'affirme chaque jour davantage chez les parents et les maîtres, dans le sens démocratique.

Nous avons vu que les pères de famille et les instituteurs revendiquent, les uns et les autres, une part d'influence dans l'organisation et le fonctionnement de l'enseignement : ce ne sont point deux actions communes, ni deux actions contraires, mais deux actions parallèles qui s'inspirent de la même tendance — la tendance libérale ; qui poursuivent le même but — la démocratisation de notre régime scolaire.

Or, c'est à l'heure où les parents demandent à exercer leur droit de contrôle et de surveillance sur l'enseignement et à collaborer à l'éducation de leurs enfants ; c'est à l'heure où les maîtres aspirent à réaliser leur indépendance politique et leur émancipation professionnelle ;

c'est à l'heure où l'esprit démocratique commence à orienter l'école vers des destinées plus fécondes, qu'on nous propose de consacrer la souveraineté exclusive de l'État omniscient, de consolider l'autoritarisme absolu de l'Etat enseignant? Quel non sens !

Quelle folie de vouloir que ce soit encore l'État de Louis XIV et de Napoléon qui gouverne notre démocratie !

Tel le fauve expirant qui tente encore de mordre, l'Etat ancien lutte avec l'énergie du désespoir et s'épuise à résister à la poussée démocratique qui l'entraîne.

Mais enfin, peut-être y a-t-il des raisons spéciales qui expliqueraient qu'on appliquât aux instituteurs un régime d'exception ?

Que non pas !

C'est une vérité de bon sens, c'est un principe supérieur de justice et de raison que chacun doit répondre de ses actes. Tout homme sait qu'il engage sa responsabilité par ses paroles, dit M. Hauriou (1). Et l'éducateur public serait le seul qui ne l'engagerait pas ?

Allons donc ! A quelque point de vue qu'on se place, — point de vue juridique, point de vue moral, point de vue politique et social — ce serait une monstruosité !

Il est contraire aux tendances les plus caractérisées de notre droit public moderne, de vouloir instituer au regard des instituteurs un régime juridique exorbitant du droit commun.

Nous n'en voulons pour preuve qu'un exemple. Il était jusqu'ici une catégorie de fonctionnaires, celle des magistrats, qui échappaient aux règles du droit commun, quant à la responsablité de leurs actes. (En vertu des articles 505 et suivants c. p. c., ils ne peuvent être pour-

(1) Note sous Sirey, 1908. 3. 81.

suivis qu'en cas de dol, de fraude ou de concussion).

Or, le Sénat a récemment voté un projet de loi destiné à faire rentrer les magistrats eux-mêmes dans le droit commun, en les rendant personnellement responsables de leurs *fautes lourdes professionnelles*.

C'est que le principe de la responsabilité personnelle trouve sa base et son origine en une idée morale qui prend une importance toute particulière sous notre régime politique et social.

N'est-elle pas en effet de l'essence même de l'idéal démocratique, n'est-elle pas en quelque sorte la philosophie même de la démocratie, cette idée morale qui tend à porter à son maximum, en la conscience de chacun, le sentiment de sa responsabilité ?

J'en appelle aux instituteurs eux-mêmes qui enseignent la démocratie et qui veulent être des hommes libres.

Et je leur dis : « Vous avez conçu cette belle et noble ambition de vous émanciper de la tutelle politique de l'Etat bureaucratique et centralisé.

« Vous avez affirmé magnifiquement les droits du corps enseignant, et sa volonté de conquérir une initiative propre, une certaine autonomie.

« Vous êtes de tous les fonctionnaires ceux qui ont donné au mouvement corporatif sa signification la plus intense et la plus large ; — et ce faisant vous avez peut-être préparé toute une transformation, profonde et féconde de l'organisme social, vous avez sans doute esquissé l'ébauche d'un ordre nouveau...

« Vous disposez enfin, de par vos fonctions, d'un véritable pouvoir intellectuel et moral qui va grandissant avec vos attributions...

« Et c'est à l'instant où votre autorité morale s'affirme et s'accentue ; c'est à l'instant où vous hâtez dans un effort nouveau l'épanouissement de vos *droits*, que vous vous laisseriez dépouiller de la responsabilité qui sanctionne vos *devoirs ?...*

« Mais non ! Vous savez bien que plus vous aurez de droits, plus vous aurez de devoirs ; que plus vous aurez d'initiative, plus vous aurez de responsabilité.

« Et vous savez bien enfin que *c'est dans la conscience de sa responsabilité que l'homme libre puise le sentiment de sa dignité !* »

En fait, les instituteurs n'ont pas été les derniers à protester contre la sollicitude intéressée dont l'Etat les veut accabler, contre la protection dangereuse et humiliante dont il veut les couvrir (1).

C'est leur faire une injure, en effet, que de vouloir les couvrir, au regard des parents, d'une immunité qui serait une déchéance.

C'est leur faire une menace que de vouloir les soumettre, au regard de l'Etat, à une responsabilité discrétionnaire qui serait une servitude.

Ils ne méritent ni cette injure ni cette menace : il faut leur laisser l'honneur d'être responsables de leurs paroles comme il convient à des hommes libres !

A la vérité, les projets de MM. Doumergue et Dessoye ne semblent pas faire aujourd'hui l'objet des préoccupations immédiates du Parlement.

Nos législateurs se sont un jour avisés qu'il leur fallait

(1) Cf. A. Balz. Comment l'État entend protéger les instituteurs (*Manuel général*, 20 mars 1909).

« courir au plus pressé » et commencer par défendre l'école laïque contre les attaques de ses adversaires.

Et ils courent depuis quatre ans après un texte de quatre lignes propre à assurer la défense de l'école laïque !

Ah ! c'est que la défense laïque en quatre lignes c'est la grande réforme du jour — à la portée de toutes les incompétences ! — C'est le champ d'expériences où se peuvent exercer à loisir tous les rebouteux de droit !

Mais c'est mieux encore. C'est un véritable programme politique et électoral : et ceci explique qu'on en parle tant — au point de n'y plus penser !

La défense laïque est devenue dans les discours politiques, dans les harangues officielles et les déclarations ministérielles une véritable clause de style.

Il est ainsi à l'usage des dévots de la politique des litanies laïques qu'à l'insu de leur pensée leurs lèvres ferventes répètent sans fin, selon les rites parlementaires accoutumés...

Mais ne soyons pas injuste. On aurait tort de médire toujours de la lenteur et de l'impuissance parlementaires : elles nous épargnent parfois de si détestables lois !..,

Quoi qu'il en soit, et encore que la défense laïque demeure — en apparence — au premier plan des réformes scolaires auxquelles s'intéresse le Parlement, la question de la responsabilité des instituteurs du fait de leur enseignement n'est point abandonnée. M. Doumergue exprimait récemment son désir de voir la Chambre entreprendre l'examen et le vote du projet de loi dont il fut l'auteur (1).

Et il faut prévoir encore qu'avec le rétablissement progressif du monopole autoritaire dont nous sommes me-

(1) Cf. Les projets scolaires. Athéna, fév. 1911, p. 227.

nacés, l'Etat tentera, si l'on n'y prend garde, de faire revivre sous une forme quelconque les principes mêmes de la législation impériale.

Ainsi, par certains jours de tempêtes politiques où le vent des passions souffle en rafales, on voit ressusciter les lois d'oppression jadis abhorrées, qu'on croyait mortes à jamais...

En prévision de ces jours néfastes, il est bon, par un ciment nouveau, de resceller la tombe des lois maudites !

Vu : le Doyen, de la Faculté,
De CAQUERAY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Université de Rennes,
L. GÉRARD-VARET.

BIBLIOGRAPHIE

I. — Sur la responsabilité civile des fonctionnaires en général.

Artur. — Séparation des pouvoirs et séparation des fonctions. *Rev. du dr. public*, 1902. (Voir notamment : Quel est le lien entre la garantie administrative et la conception française de la séparation des pouvoirs ; p. 446 sq.)

Aucoc. — Conférences sur l'Administration et le droit administratif.

Batbie. — Traité théorique et pratique de droit public et administratif. 2 éd.

Berthélemy. — Traité élément. de droit administratif. 5 éd., 1908

— Les poursuites contre les fonctionnaires pour actes accomplis à l'occasion de leurs fonctions. *Rev. gén d'administr.* 1898, t. I

Boulen. — De la responsabilité envers les particuliers des fonctionnaires administratifs autres que les ministres. Thèse Rennes, 1902.

Chardon. — L'administration de la France, les fonctionnaires. Paris, 1908.

Depaule. — Etude historique sur la responsabilité des fonctionnaires publics en droit français depuis 1789. Thèse Toulouse, 1902.

Ducrocq. — Cours de droit administratif, 7e éd.

Duguit. — Etudes de droit public : L'Etat, les gouvernants et les agents, t. II, 1903.

— Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'Etat. Alcan, 1908.

— Manuel de droit constitutionnel.

— De la situation des particuliers à l'égard des services publics. (*Rev. du dr public*, 1907, p. 411.)

Hauriou. — Précis de droit administratif. 6e éd., 1907.

— Notes sur la distinction des fautes selon le droit public. Sirey : 1898-3-49 ; 1900-3-89 ; 1905-3-113 ; 1908-3-82 ; 1908-2-97.

Jacquelin. — Les principes dominants du contentieux administratif.

Laferrière. — Traité de juridiction administrative. 2 éd.

Tocqueville (A. de). — L'ancien régime et la Révolution. 4e éd.

II. — Sur la responsabilité civile des instituteurs publics et les projets de loi scolaires.

Amiot. — La responsabilité civile des instituteurs. Thèse Aix, 1898.

Audibert. — L'intangible instituteur. *L'Eclair*, 8 juillet 1908.

Balz (André.) — Comment l'Etat entend protéger les instituteurs. *Man. gén. de l'instr. prim.* 20 mars 1909.

Bernardbeig. — De la responsabilité des instituteurs. 1896.

Beurdeley. — La responsabilité des instituteurs. Paris, 1892.

Bourguignon. — De la responsabilité des instituteurs au point de vue du droit civil. Thèse Paris, 1908.

Charmes (Francis). — Chronique politique. (Critique des projets Doumergue). *Rev. des Deux-Mondes*, 15 novembre 1909.

Delaire. — Responsabilité des membres de l'enseignement public. Thèse Paris, 1903.

Desbois (C.)— L'enfant confisqué par l'Etat. Rennes, Simon, 1909.

Echallier. — De la Responsabilité civile des membres de l'enseignement public. Thèse Grenoble, 1901.

Fabars. - La responsabilité des instituteurs. Thèse Paris, 1898.

Gavouyère. - Les projets de loi Doumergue. *Rev. cathol. des instit. et du droit*, septembre 1908, p. 198 ; octobre 1908, p. 320.

Gurnaud. — Les projets Doumergue. Parents et maîtres, 5 octobre 1908.

Hauriou. — Note sur les poursuites dirigées contre des instituteurs par des pères de famille, sous trib des confl., 2 juin 1908 (Sirey, 1908, 3, 84).

Jèze. — Note sur la responsabilité des instituteurs publics à raison de leur enseignement. *Rev. dr. public.*, 1908, t. XXV, p. 529-531.

G. Latouche. — Si vous poursuivez l'instituteur, le Préfet vous répondra : *l'Eclair*, 1er juillet 1908.

De Monzie. - Les réformes scolaires. (Voir l'étude sur la Responsabilité civile des instituteurs publics.)

Perreau. — Responsabilité civile des instituteurs. *Rev. critiq. de législation*, 1906, p. 308.

Piedelièvre. — L'intangible instituteur. *L'Eclair*, 12 juillet 1908.

Rolland. Les rapports entre les instituteurs et les pères de famille. Chronique administrative. *Rev. dr. public*, t. XXV, 1908, p. 87-100.

— Les projets de loi sur les rapports entre les instituteurs et les pères de famille, *Rev. dr. public*. XXV, 1908, p. 505-529.

III. — Sur les rapports de la famille et de l'école.

Neutralité scolaire. Liberté de l'Enseignement et monopole (1).

Arrivet. L'enseignement primaire public, gratuit, obligatoire et laïque. Thèse Rennes, 1909.

(1) Nous n'avons point la prétention de donner ici une liste com-

Aulard. — La neutralité scolaire est-elle possible? *Le Matin*, 14 septembre 1908.

Barrès (Maurice). — Les mauvais instituteurs (brochure).

Baudrillard. — La famille et l'éducation.

Bertrin (abbé). — Immoralité de la morale indépendante. *Rev prat. d'Apologét.*, 15 nov. 1905, p. 162 et s.

Bourgeois (E.). — La liberté d'enseignement. Paris, Cornély, 1902.

Biétry (Pierre). — La séparation des écoles et de l'Etat. Paris, Jouve, 1910.

Bonnier (C.). Cf. article contre la neutralité scolaire dans la Revue de M. J. Guesde : *Le Socialisme*, 8 janvier 1910.

Boutroux. — L'éducation morale des jeunes Français. *Rev. pédagog.*, 15 août 1908, n° 8

Brière (abbé Yves de la). — L'œuvre scolaire de Jules Ferry : La neutralité selon J. Ferry ; Revendications catholiques ; *Les Etudes*, 5 décembre 1910.

Brunetière. — La liberté d'enseignement (conférence aux Sociétés savantes, 23 février 1900).

Buisson (F.). — Lettre au P. Lallemand, oratorien. *Rev. pédag.* 1892, t. I, p. 368.

— L'enseignement de la morale à l'école primaire. *Manuel génér. de l'Inst. prim.*, 21 déc., 1907, 4, 11, 25 janvier 1908.

— La crise scolaire. *Revue bleue*, 9 mai 1908.

— L'instituteur et la République. *Grande revue*, 10 novembre 1909.

plète de tous les ouvrages et de tous les articles de revues et de journaux qui ont traité le problème scolaire : il y faudrait un volume entier. Au surplus, nous avons cru plus utile d'indiquer parmi les travaux et écrits récents, ceux-là seuls qui nous ont paru les plus substantiels et les plus originaux. Nous avons supposé que le lecteur qui, après nous, serait tenté de reprendre l'étude du même sujet, nous saurait quelque gré de lui épargner le dépouillement souvent fastidieux d'une littérature innombrable...

— La neutralité scolaire. *Man. gén. de l'inst. prim.*, 29 janvier 1910

— La Foi laïque, Paris, Hachette, 1912.

Cambuzat (F.). — Principaux épisodes de la lutte scolaire. *Bulletin de la Soc gén. d'Educ. et d'Enseig.*, 15 déc. 1909 et 15 janv. 1910.

Challamel. – Les associations de pères de famille. *Rapport*, comité consultatif de contentieux et de législation.

Chaumié. – Circulaire ministérielle du 9 avril 1903 sur neutralité scolaire.

Chauvelon. — Les méfaits de la neutralité, 1903.

Denys-Cochin. — La neutralité scolaire. *Manuel gén. de l'Inst. prim.*, 22 janv. 1910.

Compayré. — Laïcité, neutralité scolaire. *Annuaire de l'Enseign. prim.* 1903.

– L'amoralisme à l'école primaire. *La Revue*, 1er juin 1908.

Crouzet. — Maîtres et parents. Colin, 1906.

Desgranges. — La question du monopole universitaire. Thèse Paris, 1906.

Dupuy (Ch.). — La neutralité scolaire. *Man. gén.de l'Inst. prim.* 25 déc. 1909.

Duthoit. — L'égalité scolaire. (*La Chronique sociale de France*, déc. 1910.)

Eyssautier (Mgr) — Trois mensonges : La liberté de l'école, la neutralité de l'école, le droit de l'Etat. (Tract., 5, R Bayard.)

Fonsegrive (G.).—L'Etat moderne et la neutralité scolaire.Bloud, Paris, 1910.

Fournière. — La famille dans l'école. *La Dépêche de Toulouse*, 4 janv. 1910.

Gaudeau (Bernard). – Critique de l'idée de neutralité scolaire. 5. R. Bayard.

F. Gibon. — Où mène l'école sans Dieu. Téqui, 3e éd. 1910.

Giraud (Emilien).— Étude sur la crise de l'enseignement primaire

en Angleterre. (V. chap. II tendant à prouver que la laïcisation progressive de l'enseignement est un processus universel). *Bullet. mens. de la Soc. de législ. comparée*. Avril-mai 1908, p. 286 sq.

E. Goblot. La neutralité scolaire. *Le Volume*, 18 juin 1910.

G. Goyau. L'école d'aujourd'hui. Perrin 1906, 2 vol.

Gurnaud. — Les Associations de pères de famille. *Le Figaro*, *13 avril 1909*.

— La famille et l'école. *Rev. hebd.* 25 déc. 1909.

— L'école et la famille. Perrin 1909. 1 vol.

Pierre Mouraire. — Le statut des instituteurs publics. Giard et Brière, 1912. (V. IIe partie : l'instituteur public dans l'exercice de ses fonctions ; IIIe partie : les instituteurs et le droit public).

R. P. Joseph Mothon. — L'école neutre devant le droit naturel, le droit ecclésiastique et le droit civil. Rapport présenté au 32e Congrès des Jurisconsultes catholiques. (*Rev. cathol. des instit. et du droit*, fév. p. 99 ; mars, p. 213 ; mai, p. 390 ; et juin 1909, p. 497.

A. de Mun. — Si j'étais avocat. *L'Echo de Paris*, 12 nov. 1909. (Il s'agit de l'évolution de la neutralité scolaire).

— Morale laïque. *L'Echo de Paris*, 30 nov. 1909.

— L'école laïque et J. Ferry. *Rev. d'Org. et de Déf. relig.*, 1910, p. 36.

Nègre (Mgr). — Les écoles. Documents du Saint-Siège. (Maison de la Bonne Presse.)

Noda (Yoshio). - L'enseignement de la morale laïque au Japon. *Les Docum. du progrès*, juin 1911.

Grand (Guy). — La doctrine sur la laïcité. *La Démocratie sociale*, 9 avril et 16 avril 1911.

— Neutralité et laïcisme. *La Correspondance*, 1er juin 1912.

Harmel. — La bataille scolaire. L'Église, l'État, les Instituteurs. Petite biblioth. des « Hommes du jour ».

HAVET (Louis). — L'idée de l'enseignement laïque.

JAURÈS (Jean). — Neutralité et impartialité *Rev. de l'Enseign. prim.* 4 octobre 1908.

JOLY (Henri).— Le « bon d'enseignement ». Nouveau projet de loi scolaire en Belgique. *Rev. hebd.* 3 juin 1911.

JOUIN. — Rapport sur les devoirs des parents à l'égard de l'école au Congrès diocésain de Paris 1910. *Rev. pratiq. d'Apologét.* (Nos des 1er et 5 mars, 1er avril 1910).

LALANDE (A.). — La libre concurrence est-elle un droit en matière d'enseignement ? Conférence faite à l'Ecole des Hautes-Etudes Sociales, fév. 1905. *Rev. de métaphysiq. et de morale*, 1905, p. 918.

LANSON (Gustave). — Le droit du père de famille et le droit de l'enfant. Conférence faite à l'Ecole des Hautes-Etudes Sociales, fév. 1905. *Rev. de métaphysiq et de morale*, 1905, p. 650.

LAURENT. — La liberté d'enseignement, Paris, Bloud. 1904.

LAVOLLÉE. — L'Etat, le père et l'enfant. Plon 1904.

LESCŒUR (R. P.). — La neutralité laïque et l'école. Paris, Téqui.

LYON (G.). — Enseignement et religion. Alcan, 1907.

MARET (Henry). La liberté de l'enseignement.

MONOD (Gabriel). — Contre le monopole universitaire. *Rev. pol. et parl.* 10 mai 1910.

NOURRISSON (Paul). — Les Jacobins au pouvoir. Perrin, 1904.

PÉLADAN. — Philosophie du neutre. *Revue bleue*, 2 janvier 1909.

POINCARÉ (Raymond). — La neutralité scolaire. *Le Man. gén. de l'instr. prim.*, 18 déc. 1909.

— La neutralité scolaire. — *Le Temps*, 20 déc. 1909.

— La question des manuels scolaires. *Les Documents du progrès*, mars 1910.

— La neutralité scolaire. *Le Man. gén. de l'instr. prim.*, 16 sept. 1911.

ROCAFORT (Jacques). — L'école laïque et J. Ferry. (Ce que devait être l'enseignement officiel ; ce qu'il est devenu). *Rev. d'org. et de déf. relig.*, 1910, p. 636.

ROCHE (J.) — Les enfants appartiennent-ils à l'Etat ? *Parents et maîtres*, 28 déc. 1908.

SANGNIER (Marc). — La neutralité. *Le Sillon*, 15 janv. 1908.

SAUVEBOIS (Gaston). — L'Eglise et la neutralité scolaire. *Les Doc. du progrès*, mai 1910.

SÉAILLES (G.) — Education ou Révolution. (Voir la 2e partie sur l'école laïque et l'école sans Dieu).

STEEG. — La neutralité scolaire. *Man. gén. de l'instr. prim.* 19 févr. 1910.

TAILLE (abbé Maurice de la). — Les droits de l'Eglise en matière scolaire. *Rev. des Facultés cathol. de l'Ouest*, févr. 1911.

TAVERNIER (Eug.) — La morale et l'esprit laïque, 1903.

THOMAS (Albert). — La liberté de l'enseignement en France, de 1789 à nos jours. Thèse Paris. Sirey, 1911.

VAUGIRAUD (Jacques de). — Des rapports entre les instituteurs et les pères de famille. Thèse Paris, Rousseau, 1911.

VERNES (Maurice). — Monopole ou Liberté ? Enquête dans *La Coopération des Idées* : 1er novemb., 1er déc. 1910, 16 fév. 1911.

— Monopole d'enseignement et liberté religieuse (même revue, 16 avril 1912).

VESCHAVE (Paul). — Le régime légal de l'enseignement en Hollande. Paris, 1900.

VESSIOT. — De l'éducation à l'école. Paris, 14e éd., 1901.

Voir le débat sur la neutralité scolaire du mois de janvier 1910 à la Chambre des députés. Discours de MM. Dessoye, de Ramel, Gérard-Varet, Grousseau, Barrès, Steeg, Piou, Aynard, Briand, Jaurès, etc... (J. off., Déb. parl. Ch. des dép., janvier 1910.)

Enquête sur la question de savoir : « quels organismes sociaux peuvent légitimement exercer une influence sur l'école. » In *Parents et maîtres* ; Réponses de M. Buisson (10 déc. 1909); M. Louis Marin (15 janvier 1910);

M. Nègre (février, 1910) ; Mgr Gibier (12 avril 1910) ; M. G Compayré (10 mai 1910).

Conférences professées à l'école des Hautes Etudes Sociales.

1° Un vol sous le titre *La lutte scolaire en France au* XIX^e *siècle*, Alcan, 1912.

Cf. Notamment : Chap X. L'organisation de l'enseignement laïque et les lois scolaires (Buisson).

Chap. XI. L'école laïque et les partis depuis 1882 (Dessoye).

2 Un autre volume sous le titre : *Neutralité et monopole de l'enseignement*, Alcan, 1912.

I. Introduction. Le monopole de l'enseignement (A. Croiset).

II. Droit de l'Etat, de la famille et de l'enfant (D. Parodi).

III. La liberté et le monopole (V. Basch).

IV. La neutralité scolaire (G. Lanson).

Paris. — Librairie ARTHUR ROUSSEAU, Editeur.